ANNUAL REPORT 2008-2009

Ontario

OFFICE OF THE FRENCH LANGUAGE SERVICES COMMISSIONER

www.flsc.gov.on.ca

To reach the Office of the French Language Services Commissioner:
TOLL FREE: 1-866-246-5262
TORONTO AREA: 416-314-8013
TTY (TELETYPEWRITER): 416-314-0760
FAX: 416-314-8331
E-MAIL: flsc-csf@ontario.ca

This document is also available in its original PDF format on our website at www.flsc.gov.on.ca in the "Publications" section.

Printed copies are available free of charge.

WRITE TO:

Office of the French Language Services Commissioner
700 Bay Street, Suite 2401
Toronto ON M7A 2H8

OR E-MAIL: flsc-csf@ontario.ca

© Queen's Printer for Ontario, 2009

ISSN 1916-9175 (Print)
ISSN 1916-9183 (Online)
October 2009

Mixed Sources
Product group from well-managed forests and other controlled sources
www.fsc.org Cert no. SGS-COC-005033
© 1996 Forest Stewardship Council
FSC

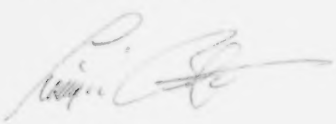
The Honourable Madeleine Meilleur
Minister of Community and Social Services
Minister Responsible for Francophone Affairs

Hepburn Block
6th Floor
80 Grosvenor Street
Toronto ON M7A 1E9

Dear Minister:

Pursuant to section 12.5(1) of the *French Language Services Act*, I hereby submit to you the second annual report of the French Language Services Commissioner. This report covers the period from April 1, 2008, to March 31, 2009. Furthermore, I ask that you table this report in the Legislative Assembly, as set out in subsection 12.5(3) of the *French Language Services Act*.

Yours respectfully,



François Boileau
French Language Services Commissioner of Ontario

TABLE OF CONTENTS

LETTER TO THE MINISTER 1

TABLE OF CONTENTS 2

SUMMARY 4

Recommendations 5

FOREWORD 6

CHAPTER 1 Key Observations 9

1.1 An Inclusive Definition of Francophone (IDF) 10

1.1.1 Impact on the Data 10

1.1.2 Scope 10

Exogamous Couples 11

1.2 Services Offered by Third Parties 11

1.2.1 Follow-up on the Recommendation 12

1.2.2 Analysis 12

Problematic Issue of Partnerships 13

1.3 Translation of Regulations 13

1.3.1 Inventory of Regulations 14

1.3.2 Criteria for the Translation of Regulations 14

1.3.3 Involvement of the Key Stakeholders 14

CHAPTER 2 Challenges within the Public Administration 16

2.1 French Language Services Coordinators 17

2.1.1 Changes That Have Been Made 17

2.1.2 Analysis 17

2.1.2.1 An External Structure and an Internal Culture 18

2.1.3 Inadequate Resources 19

2.2 Designation of Bilingual Positions 19

2.2.1 Original Human Resources Plan for the Designated Positions 20

2.2.2 Nature of the Designated Positions 20

2.2.3 Necessity for a Mandatory Human Resources Policy 21

2.3 Office of Francophone Affairs 21

2.3.1 A Symbolic and Essential Institution 22

2.3.2 OFA's Mission 22

2.3.3 Funding Allocated to the OFA 23

2.3.4 Depolitization of the Resources Allocated to the OAF 24

CHAPTER 3 Complaints 26

3.1 Complaints Received in 2008-2009 26

3.1.1 Complaints by Category 27

At-Risk Groups 28

3.2 Requests for Information 29

3.3 Processing of Complaints 29

3.3.1 Adopting a New Approach 29

The Desrochers Case 29

Mediation 30

3.3.2 Timelines 31

3.3.3 Complaints with a Straightforward Solution 31

3.3.4 Urgent Cases 31

3.3.5 Low-Impact Complaints 32

3.4 Quality of Service Offered by the Commissioner's Office 32

CHAPTER 4 Admissible Complaints 33

4.1 Health Sector 34

Proposed Regulation 34

LHINs 34

4.2 Justice Sector 35

4.2.1 Courts 35

Administration of Justice 35

Lack of Bilingual Judges 36

Ontario Provincial Police 37

4.2.2 Administrative Tribunals 38

4.3 Government Services 38

4.4 Other Sectors 38

Ministry of Transportation 38

Ontario's French Licence Plate Slogan — *Tant à découvrir* 39

Ministry of Labour 39

Ministry of Finance 39

Municipal Property Assessment Corporation 39

LCBO 40

4.5 Communications 40

Internet 40

CHAPTER 5 Other Types of Complaints 42

5.1 Service Delivery Continuum 43

5.2 Transfer Payment Agencies 43

5.3 Service Providers 44
5.3.1 Private Accredited Service Providers 44
Ministry of Government Services 44
5.3.2 Private Service Providers 44
Ministry of Training, Colleges and Universities 44
Ministry of Citizenship and Immigration 45
5.3.3 Services Mandated by the Government 45

5.4 Partially or Fully-Funded Organizations 45
Identified Hospitals 45
Public Health Offices 46

5.5 Delegated Administrative Authorities 46

5.6 Regulated Professions 46

5.7 Hybrid Partnerships 47

5.8 Public-Private Partnerships 47

5.9 Independent or Privatized Agencies — the Example of the Energy Sector 48

CHAPTER 6 Exemplary Practices 49

6.1 Ontario Licence Plates now Available with a French Motto 50

6.2 Designation of *Collège Boréal* 50

6.3 Study on Mechanisms of Offer and the Demand for French-Language Services in Ontario's Justice Sector 50

6.4 *Ontario.ca* 50

6.5 French-Language Services at Justice Ontario 50

6.6 Awards of Excellence for Services in French 50

6.7 Consultation by the Office of Francophone Affairs for its *Accent on Youth Strategy* 51

6.8 Kingston French-Language Services Awareness Day 51

6.9 GO Transit 51

CHAPTER 7 Activities of the French Language Service Commissioner's Office 52

7.1 Implementation of the Mission and Vision 52

7.2 Community Meetings, Speeches, Public Appearances and the Media 52
7.2.1 Tours around the Province 53
7.2.2 Visits to French-Language Schools 53
7.2.3 The Commissioner's Expertise 53

7.3 Official Launch of the Office of French Language Services Commissioner and its Website 53

7.4 The Commissioner's Blog 54

7.5 The Commissioner's Positions and Interventions 54

7.6 The Commissioner's First Special Report 55

CONCLUSION 56

APPENDIX 1 57

Report on the Government's Follow-up 57

APPENDIX 2 61

Table A — Budgets of Ontario and of the Office of Francophone Affairs, 1988-2009 61

Table B — Budget of the Office of Francophone Affairs, 1988-2009 62

APPENDIX 3 63

Complaints Critical Path 63

In Chapter 1, looking back on the first 18 months of his mandate, the Commissioner reviews and analyzes the main steps that have been taken in response to the recommendations made in his first annual report in 2007-2008, starting with the redefinition of the Francophone population. He lauds the inclusive, innovative nature of this highly successful government initiative.

The Commissioner then reviews services offered by third parties, an issue that the government is still addressing. At present, he is awaiting the results of the government's attempts to more accurately identify the scope and complexity of this issue.

The Commissioner ends Chapter 1 with a recommendation to the Attorney General of Ontario to take on a leadership role in ensuring that clear, simple and public criteria for the translation of provincial regulations be adopted, while ensuring that these criteria are applied by all ministries. The Commissioner hopes that this will put an end to the current situation in which each ministry decides whether or not to translate the regulations.

In Chapter 2, the Commissioner examines the internal challenges facing the public service. He reviews the role of the French Language Services Coordinators and expresses concern over the new structure proposed by the government in response to his recommendation last year. He also expresses scepticism in relation to its effectiveness, in particular because of the inadequate resources allocated to it.

The Commissioner then turns to the challenge of the designated bilingual positions. He notes some disastrous consequences of the mismanagement of these positions, which are so essential to the delivery of French-language services, and recommends the development of a a mandatory policy on human resources for French-language services in order to restore these positions within the public service.

The Commissioner ends Chapter 2 with an analysis of the resources allocated to French-language services in the province. The momentum that accompanied the creation of the Office of Francophone Affairs did not last, and the budgets for French-language services have declined. The Commissioner wants to reverse this trend, and is recommending to Cabinet that it ensure that the Office is able to carry out its mandate within the government in particular by increasing its budget and the budgets for the coordination of French-language services, so that the *French Language Services Act* can be implemented as it was designed to be implemented.

Chapters 3, 4, and 5 deal respectively with complaints received, cases that have been processed and deemed admissible, and other types of complaints. In 2008-2009, the number of complaints increased sharply to seven times the number received the first year. Categorized in tables, they represent cases in which intervention by the Office of the French Language Services Commissioner made it possible to correct a deplorable gap in French-language service delivery.

IN THIS, HIS SECOND ANNUAL REPORT, the French Language Services Commissioner reports on a year that was very full in terms of both the number of complaints received and interactions with Ontario's Francophone communities.

In Chapter 1, looking back on the first 18 months of his mandate, the Commissioner reviews and analyzes the main steps that have been taken in response to the recommendations made in his first annual report in 2007-2008, starting with the redefinition of the Francophone population. He lauds the inclusive, innovative nature of this highly successful government initiative.

The Commissioner then reviews services offered by third parties, an issue that the government is still addressing. At present, he is awaiting the results of the government's attempts to more accurately identify the scope and complexity of this issue.

The Commissioner ends Chapter 1 with a recommendation to the Attorney General of Ontario to take on a leadership role in ensuring that clear, simple and public criteria for the translation of provincial regulations be adopted, while ensuring that these criteria are applied by all ministries. The Commissioner hopes that this will put an end to the current situation in which each ministry decides whether or not to translate the regulations.

In Chapter 2, the Commissioner examines the internal challenges facing the public service. He reviews the role of the French Language Services Coordinators and expresses concern over the new structure proposed by the government in response to his recommendation last year. He also expresses scepticism in relation to its effectiveness, in particular because of the inadequate resources allocated to it.

The Commissioner then turns to the challenge of the designated bilingual positions. He notes some disastrous consequences of the mismanagement of these positions, which are so essential to the delivery of French-language services, and recommends the development of a a mandatory policy on human resources for French-language services in order to restore these positions within the public service.

The Commissioner ends Chapter 2 with an analysis of the resources allocated to French-language services in the province. The momentum that accompanied the creation of the Office of Francophone Affairs did not last, and the budgets for French-language services have declined. The Commissioner wants to reverse this trend, and is recommending to Cabinet that it ensure that the Office is able to carry out its mandate within the government in particular by increasing its budget and the budgets for the coordination of French-language services, so that the *French Language Services Act* can be implemented as it was designed to be implemented.

Chapters 3, 4, and 5 deal respectively with complaints received, cases that have been processed and deemed admissible, and other types of complaints. In 2008-2009, the number of complaints increased sharply to seven times the number received the first year. Categorized in tables, they represent cases in which intervention by the Office of the French Language Services Commissioner made it possible to correct a deplorable gap in French-language service delivery.

Some of these cases concern access to justice in French and the shortage of bilingual judges in Ontario. Hence, in Chapter 4, the Commissioner recommends that the Attorney General of Ontario engage the judiciary and the Bar, including practitioners from the Francophone community, to establish a bench and bar committee. The committee's mandate would be to recommend ways to actively increase the knowledge of every federally or provincially appointed member of the judiciary in Ontario with respect to language rights and to propose action steps for addressing the shortage of bilingual judges across the province.

Chapter 6 describes best practices that have been adopted by government agencies. The Commissioner feels that it is important to highlight government initiatives that demonstrate an interest in the application of, and compliance with, the *French Language Services Act*. So this chapter consists of inspiring examples that can be emulated.

The last chapter describes the Office's activities during 2008-2009, as it raised its profile throughout the province. The implementation of the Office's mission and vision and the meetings, interventions and positions taken by the Commissioner over the previous 12 months are described. Increasing his meetings with Francophone community members and stakeholders made it possible for the Commissioner to reach his objective of making himself known and carrying out his mandate in every part of the province.

In concluding this annual report, the Commissioner sets the tone for the offer of French-language services during the third year of his mandate and identifies various areas of activity on which he will be focusing in the coming months.

RECOMMANDATIONS

RECOMMENDATION 1

The Commissioner recommends that the Attorney General of Ontario take on a leadership role ensuring that clear, simple and public criteria be adopted to assist ministries with the translation of their regulations.

That the Ministry of the Attorney General of Ontario ensure that all ministries follow these criteria and prioritize their regulations for translation, in accordance with the needs of the Francophone community.

That the Ministry of the Attorney General of Ontario report annually on the progress of this initiative in the context of the *Strategic Plan for the Development of French Language Services in Ontario's Justice Sector*.

RECOMMENDATION 2

The Commissioner recommends that, for 2010-2011, Cabinet Office develop a mandatory policy on human resources for French-language services, including for management level positions. This policy must also include strategies for designation, removal of designation, recruitment, retention and professional development.

RECOMMENDATION 3

The Commissioner recommends that Cabinet ensure that the Office of Francophone Affairs fully achieves its mandate within the government, including by increasing the resources currently allocated to the OFA and to the coordination of French-language services, for the fiscal year of 2010-2011 and for subsequent years.

RECOMMENDATION 4

The Commissioner recommends that the Attorney General of Ontario engage the judiciary and the Bar, including practitioners from the Francophone community, to establish a bench and bar committee.

The committee's mandate would be to recommend ways to actively increase the knowledge of every federally or provincially appointed member of the judiciary in Ontario with respect to language rights.

The committee's mandate would also include proposing concrete and concerted steps to address the shortage of bilingual judges in Ontario.

The Commissioner is also recommending that this committee, to be created within six months of the tabling of this annual report, establish a one-year deadline for each mandate and that its conclusions be made public at the end of this period.

As you read this annual report, you will see that the Office team is making every effort to ensure that its focus remains the community. The complainant is always front and centre, whether the team is analyzing an admissible complaint, redirecting an inadmissible one, or doing research to make a complainant's life a little easier.

I am very proud of what we have accomplished in such a short span of time and, let it be said, with such limited resources. For this reason, I am embarking on a second term of office—this time, for three years—with a deep sense of gratitude and a certain amount of apprehension. Gratitude for the trust that the government has placed in me. Apprehension over the lack of resources at our disposal for addressing an ever-increasing number of complaints.

Why is it so important for members of the community to file complaints? Quite simply, because complaints have a direct impact on the quality of French-language services and because this process confirms each complainant's rightful place in Ontario society. Services offered in French and adapted to the needs of the Francophone community help to strenghten a sense of cultural well-being, which is so important yet often so fragile, too. Every institution, every event of an artistic, economic, athletic, social or cultural nature, indeed, every service received contributes to a Franco-Ontarian's sense of self.

"SEEING THE BIG PICTURE. TAKING IT ONE STEP AT A TIME." The literacy practitioners at Alpha Huronie kindly shared this saying with me on my visit to Penetanguishene. This is how they describe their approach to literacy, but it works just as well for the Office of the French Language Services Commissioner. With everything that we are accomplishing, our five-member team is certainly seeing the big picture, one step at a time.

As you read this annual report, you will see that the Office team is making every effort to ensure that its focus remains the community. The complainant is always front and centre, whether the team is analyzing an admissible complaint, redirecting an inadmissible one, or doing research to make a complainant's life a little easier.

I am very proud of what we have accomplished in such a short span of time and, let it be said, with such limited resources. For this reason, I am embarking on a second term of office—this time, for three years—with a deep sense of gratitude and a certain amount of apprehension. Gratitude for the trust that the government has placed in me. Apprehension over the lack of resources at our disposal for addressing an ever-increasing number of complaints.

Why is it so important for members of the community to file complaints? Quite simply, because complaints have a direct impact on the quality of French-language services and because this process confirms each complainant's rightful place in Ontario society. Services offered in French and adapted to the needs of the Francophone community help to strenghten a sense of cultural well-being, which is so important yet often so fragile, too. Every institution, every event of an artistic, economic, athletic, social or cultural nature, indeed, every service received contributes to a Franco-Ontarian's sense of self.

Being a Franco-Ontarian and living in French is a choice that one must make every day. Government institutions that understand this and that actively offer French-speaking Ontarians an opportunity to be served in French make this choice a little easier, remove some of the burden, and help to create a sense of cultural rootedness and strength.

In stating in the *Desrochers* case that communication is more than simply translating and that this right means that Canadians need services that are tailored to their needs and the needs of their community, the Supreme Court of Canada reconfirmed these language rights.

Ontarians expect to receive impeccable service from the Office of the French Language Services Commissioner, and rightly so. When I worked in private practice, I was taught that, from the client's standpoint, the only case that matters is his or her case. Other cases are of no importance.

Most members of the public will understand that with complaints arriving at a rate of one per business day, and with only one staff member to handle this sensitive area, their high-quality resolution takes time. For this reason, I have imposed a deadline of two years for the resolution of each complaint. If, after this period of time, we still cannot resolve a complaint, then it can never be resolved and we will say so publicly, placing responsibility for the complaint where it lies, whether by means of a report to the administration (and to the complainant) or in the form of a report to the government.

The Office's lack of resources is also forcing us into a reactive rather than a proactive stance. I would very much like to visit a designated region and check on all of the government services that are being offered to the community. I would also like to check on some of the services being offered by ministries about which we receive few complaints yet which offer many important services to the public.

Having said that, the complaint process is the focus of our daily work. I want every member of the public to know that contacting us makes all the difference. Taking the time to call, to write or to use our on-line form enables us in turn to improve the delivery of French-language services. Over the past fiscal year, we resolved 118 of the 234 complaints received, and this does not include action taken on other types of complaints, including low-impact complaints and inadmissible complaints.

Failing to offer French-language services that reflect the needs of the Francophone community weakens the fabric of the community. In the current economic climate, Ontario needs to draw on all of its strengths. Close to 600,000 Francophones live in Ontario. This is the largest French-speaking community outside Quebec. Ontario needs to use this strength and develop its full potential, and that includes the language industry. Numerous studies have shown that in an increasingly competitive economy, a population that speaks more than one language has an undeniable advantage.

In 1998, Professor Harold Chorney stated that:

> *"In a society with large linguistic minorities, failure to promote equal treatment of the language of the minority involves losing the contribution that the minority group can make to overall value added in human capital. Instead you have either unemployed or underemployed factors of production. This undermines the overall productivity of the economy. This problem of minority access to the mainstream of society applies in Quebec for the English minority as it does for Francophones in the rest of Canada. So the positive benefits of our official languages policy are economic, cultural and socio-political."*[1]

According to a report published by the Nuffield Foundation in the United Kingdom,[2] a crisis in second-language instruction also has an important impact on the economy of a largely unilingual population:

> *"English is not enough. We are fortunate to speak a global language but, in a smart and competitive world, exclusive reliance on English leaves the UK vulnerable and dependent on the linguistic competence and the goodwill of others . . . Young people from the UK are at a growing disadvantage in the recruitment market. Mobility of employment is in danger of becoming the preserve of people from other countries."*[3]

1. Harold Chorney, "Bilingualism in Employee Recruitment and the Role of the Symbiotic Analyst in Leading Export Oriented Firms," in: Albert Breton, *Nine Canadian Perspectives: Economic Approaches to Languages and Bilingualism*, Ottawa: Canadian Heritage, 1998, 191.
2. In 2000, the Nuffield Foundation conducted a survey of business leaders, stakeholders in the field of education, and members of the public to evaluate second language instruction in the United Kingdom. This report is available at http://languages.nuffieldfoundation.org/filelibrary/pdf/languages_finalreport.pdf (page consulted in August 2009).
3. Baker, Colin, *Foundations of Bilingual Education and Bilingualism*, 4th edition, Clevedon, England, Toronto, Multilingual Matters, 2006, 414.

Ontario's Francophone community does not exist in a vacuum. Indeed, it exists in a social context that has undergone many positive changes in recent years. The rate of bilingualism is rising, slowly but surely.[4] According to the most recent Statistics Canada census conducted in 2006, 694,060[5] English-speakers have knowledge of both official languages. Enrolment in French immersion programs continues to increase in Ontario.[6] Each of these statistics points to a potential ally of Ontario's Francophone community.

The province of Ontario has an undeniable advantage that is often downplayed: one-quarter of the nation's bilingual citizens live in Ontario, close to 90% of Ontario's Francophones are bilingual,[7] and many of these Francophones are trilingual.

Investing in high-quality French-language services is important on many levels. It makes it possible to maintain and enhance the potential of the province's Francophone communities, and it fights assimilation. Since taking office, I have met with almost every Deputy Minister. In every instance, I have been warmly received. However, the real key to full implementation of the *French Language Services Act* is, first, the creation of new products and services that are designed with the needs of the community in mind and, second, the delivery of these products and services by government and third-party service providers in both urban and rural areas.

Where possible, I have tried to adopt a collaborative approach and this has yielded excellent results, as with the adoption of a new, more inclusive definition of Francophone. However, as my special report on the planning of French language health services bears out, I will not hesitate to use my powers under the *Act*.

In closing, I would like to take this opportunity to acknowledge each and every one of the individuals whom I have met in my travels around Ontario. Thank you for what you have contributed to my understanding of the Francophone community and its needs. You are a continual source of inspiration to me, as I strive to push on and accomplish more. I would also like to take this opportunity to thank all those who lent their support through their helpful and timely comments. I would especially like to thank the Office team. Rarely in my career have I had an opportunity to work with a group of individuals as determined, passionate, dedicated, and effective as Jocelyne, Anne, Marie-Eve, and Mohamed, not to mention our interns and students. To you all, I express my deepest gratitude.

[4] According to the Statistics Canada censuses, between 2001 and 2006, knowledge of French increased among Anglophones in Ontario: the rate of bilingualism increased from 8.1% to 8.4%; between 1996 and 2006 among Anglophones. Corbeil, Jean-Pierre and Christine Blaser. The Evolving Linguistic Portrait, 2006 Census: Findings. Ottawa: Statistics Canada, 2007.

[5] Available on-line at http://www12.statcan.gc.ca/english/census06/data/topics/RetrieveProductTable.cfm?TPL=RETR&ALEVEL=3&APATH=3&CATNO=&DETAIL=0&DIM=&DS=99&FL=0&FREE=0&GAL=0&GC=99&GK=NA&GRP=1&IPS=&METH=0&ORDER=1&PID=89702&PTYPE=88971,97154&RL=0&S=1&ShowAll=No&StartRow=1&SUB=704&Temporal=2006&Theme=70&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF=&D1=77355].

[6] Canadian Parents for French. French Second Language Education in Ontario: Report and Recommendations to the Ontario Minister of Education. 2008.

[7] According to the most recent Statistics Canada data, 88.4% of Francophones in Ontario were bilingual in 2006. Available on-line at http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-555/figures/c4-eng.cfm. (page was consulted in August 2009).

Key Observations

THE GOVERNMENT OF ONTARIO has taken many action steps since the French Language Service Commissioner's first-ever annual report.

Ontario's new inclusive definition of Francophone, adopted by the provincial government, demonstrates modernity, vision, and boldness. Ontario has the largest Francophone population outside Quebec and receives the greatest number of immigrants. The new definition of Francophone provides a reference point for Canada, and it is in keeping with the public's expectation that their province will demonstrate leadership and innovation.

There are other encouraging signs of the province's willingness to implement the *French Language Services Act*. Some progress has been made in the regulation required to close the loopholes in government services that are offered by third parties. The coming year will be a decisive one in terms of the direction that the government chooses to take to ensure full compliance with the *Act*.

Also, one of the Commissioner's key observations has been that not all regulations are translated; indeed, the *French Language Services Act* does not stipulate that all regulations must be translated. However, the *Act* does make the Attorney General of Ontario responsible for taking leadership in the matter of the translation of regulations, and the Commissioner must insist that this be done.

1.1 An Inclusive Definition of Francophone (IDF)

The Commissioner's very first recommendation to the government, published in his 2007-2008 annual report,[8] reads as follows:

> *The Commissioner recommends to the Minister that she review the definition of the Francophone population of Ontario in order to ensure that it adequately reflects the new reality of this population.*

On June 4, 2009, the government adopted an inclusive definition of Francophone (*IDF*) that is based on new criteria for calculating the size of Ontario's Francophone population. The Commissioner congratulates the government on responding to his recommendation by adopting a new definition for all government ministries, together with a coherent vision of what it means to be a Francophone.

The government's action demonstrated openness and clarity, and Ontario's vibrant and diverse Francophone community expressed its appreciation. In a press release, the *Assemblée de la francophonie de l'Ontario* stated that the new definition symbolized the government's recognition of the important contribution that Ontario's minority communities make to the province, giving these communities an opportunity to assume their rightful role within our increasingly diverse society.[9]

1.1.1 Impact on the Data

In addition to individuals whose mother tongue is French, the *IDF* includes individuals whose mother tongue is neither French nor English **but who know French and speak it in the home**. According to this new definition developed by the Office of Francophone Affairs, Ontario now has close to 600,000[10] Francophones, who make up 4.8% of Ontario's population. Based on the previous definition, using data from the Statistics Canada 2006 Census, they made up 4.4% of the population. Some regions stand to benefit more than others from the *IDF*, as they see their Francophone population grow substantially. This is especially the case for the areas to which most French-speaking newcomers gravitate.

GOVERNMENT'S RESPONSE[11]

Here are a few preliminary observations:

- **Central and Eastern Ontario absorb 93% of the adjustment (64% and 29% respectively).**
- **Southwestern Ontario's Francophone population increases by 6%.**
- **The Francophone population increases in Toronto (+ 42%) and in Ottawa (+ 10%).**
- **French-speaking visible minorities now number 58,390 or 10% of the province's Francophone population.**
- **There are 14.5 % and 4 % more visible minorities in Toronto and Ottawa, respectively, compared to the data obtained using first official language spoken to determine the number of visible minority Francophones.**

1.1.2 Scope

The Commissioner was thrilled with the news of this announcement. What is more, the new definition provides members of the province's ethnic communities with official recognition of their status and includes them as Francophones. This will create and foster a sense of belonging to the Franco-Ontarian community.

[8] Office of the French Language Services Commissioner, *Paving the Way, 2007-2008 Annual Report*. Available online at: http://www.flsc.gov.on.ca/files/files/ODA_Annual_report_07-08_EN_MB.pdf

[9] Assemblée de la francophonie de l'Ontario, *Une définition inclusive de francophone*, press release, June 4, 2009.

[10] According to the new inclusive definition, the total number of Francophones in Ontario is over 580,000. Available online at: http://www.ofa.gov.on.ca/en/news-090604.html (page consulted in August 2009).

[11] The government's response to the Commissioner's recommendations is reproduced in full in Appendix 1.

In adopting a new, more inclusive definition of Francophone, the Ontario government has done more than engage in a statistical exercise; it has broken new ground and become a leader in inclusiveness for Canada's Francophones. The *IDF* is symbolic on more than one level; it enables newcomers to live fully as Francophones in Ontario and takes their contribution to Ontario's Francophone community into account.

> "I am a francophone living in Ottawa for the past 23 years. Born in Madagascar, I was raised in my mother tongue of Malagasy and educated in French which is the language I am most comfortable with.
>
> When I moved to Ottawa with my family, I was saddened by the fact that the official status excluded us in its definition of who is Francophone. All my children who are now young adults have been educated in French which is the only official language they identify themselves with.
>
> So, the broadening of the Francophone definition is a good thing for us because for as long as I can remember we felt we were second-class citizens.
>
> This proposal is a good thing that was long overdue. I don't deny the new law may be requiring to be polished somehow but as far as I am concerned it was about time that we got this recognition from the province where we have chosen to live as Francophones.
>
> I am not merely a French speaker as it is often put. I am a by-product of this beautiful language that we call French. It is not just a language I speak. It is a way of life that has stood the test of time just in case you may have forgotten it." — *Jean Razafindambo*[12]

Exogamous Couples

The *IDF* also means that exogamous families[13] continue to be included in the definition. At the present time, 65%[14] of Francophone households are made up of exogamous couples. They may now consider themselves full Francophones if they speak French, in addition to English or another language, in the home, even if French is not the language most often spoken in the home. In many cases, the children of exogamous couples attend a French-language school and take part in activities in the Francophone community. The following comments by the child of an exogamous couple illustrate this sense of inclusion:

> "I've always thought of myself as a Franco-Ontarian, so I'm happy to hear that Ontario now thinks of me as a Franco-Ontarian, too.
>
> Under the old definition, I wasn't considered Francophone because my mother only spoke English, even though my father was Francophone. My parents understood the importance of speaking French and raised my brother and me to be bilingual. At home, to stay fluent in French, my brother, my father, and I spoke French. We were also educated in French and, when we could, we did our activities in French. However, because we spoke English with our mother, we were excluded from the definition of Francophone.
>
> The new definition makes new Ontarians who speak French at home feel included. But it also makes people like me, who come from an exogamous family and who live their lives in French as well as English, feel like we belong too." *[Translation]* — *Alain-Rémi Lajeunesse*[15]

The Commissioner hopes that the new definition will be adopted not just by other provinces but by the federal government as well, ensuring that agreements such as the Canada-Ontario agreements are established or renewed using standardized data for the Francophone population.

1.2 Services Offered by Third Parties

The Ontario government is made up of numerous ministries and agencies that, for the most part, offer services directly to the public. A non-governmental agency may also be designated to offer French-language services, within the meaning of the *French Language Services Act*. In all such cases, the ministry or agency in question is still required to offer high-quality French-language services.

The provincial government regularly uses independent suppliers to offer services to the public on its behalf. These

[12] Razafindambo, Jean. "I am proud to be defined as a Francophone." Letter to the Ottawa Citizen, June 26, 2009.
[13] Families are considered exogamous when only one of the spouses is Francophone.
[14] According to the Office of Francophone Affairs, the percentage of exogamous Francophone families increased from 60.7% in 1996 to 64.8% in 2001. Available online at: http://www.ofa.gov.on.ca/docs/stats-2005general-en.pdf (page consulted in September 2009).
[15] Lajeunesse, Alain-Rémi. "Appartenance." Letter to *Le Droit*, June 12, 2009.

third parties have service agreements with the ministries and must comply with these agreements. However, in spite of the fact that these agreements require them to comply with all of the relevant provincial statutes, the obligation to offer French-language services, pursuant to the *French Language Services Act*, is not always spelled out. The wording on French-language service delivery varies from agreement to agreement and, in some cases, simply does not exist. This was the impetus for the following recommendation by the Commissioner in his first annual report:

> *The Commissioner recommends that the Minister propose a clear regulation to govern the delivery of French-language services under a contract with a third party who has agreed to provide services on behalf of a government agency or under a new public-private partnership.*

consequences of four options being considered, with a recommendation to the government in Spring 2010.

GOVERNMENT'S RESPONSE[16]

This work led to the formulation of four preliminary options:

1. automatic designation of the agencies;
2. regulation of the use of contract clauses;
3. regulation of ministry accountability; and
4. integration of the transfer payment agencies into the results-based planning (RBP) process.

Recourse to regulation-making powers is a part of several of the options identified and the Office of Francophone Affairs will examine the implications in full. However, it is too early to rule out the other options. An in-depth study of the situation now involves the participation of the ministries and will take place over several months.

1.2.1 Follow-up on the Recommendation

The government has begun to more clearly identify the scope and complexity of this issue identified by the Commissioner. A two-tier governance structure has been created to follow up on this recommendation. An interministerial committee whose members include French Language Services Managers, directors from key ministries, and members of the Transfer Payment Accountability Forum has been struck. This committee will explore the options before issuing a recommendation, together with an analysis of the implications from a legal, operational, fiscal, and financial standpoint. This group's work will be supervised and guided by another steering committee, chaired by the Assistant Deputy Minister of the Office of Francophone Affairs, and made up of the members of the Chief Administrative Officers' Forum.

The work of the latter committee will make it possible to formulate a new accountability framework for the transfer payment agencies, produce a status report on the agencies, perform an analysis of the gap between the services offered to Francophones and the services offered to Anglophones, and conduct a study of the financial, legal, and operational

1.2.2 Analysis

The government's response is neither surprising nor disappointing. The involvement of 7500 agencies, funded for the most part by disparate ministries, and the involvement of other levels of government, such as the municipalities, is not conducive to a simple, straightforward answer. Having said that, the loopholes in the *French Language Services Act* must be closed.

Option 1 is perhaps not the optimal solution because it would necessitate amending the constitution and by-laws of these agencies[17] to enable Francophones to participate in their governance. Furthermore, from a purely practical standpoint, even though designation guarantees the permanency of the offer of French-language services, no real accountability measures exist at the present time for ensuring that agencies already designated are in full compliance with the *FLSA*.

Option 2, which would involve regulating the use of contract clauses, has promise. Most agencies that work on behalf of the government have a contract with the ministry in question. Some ministries have ensured that their contracts contain specific clauses on compliance

[16] Supra note 11.

[17] In total, 23% agencies have been fully or partially designated under the French Language Services Act in Ontario. For more information, http://www.e-laws.gov.on.ca/html/regs/english/elaws_regs_930398_e.htm (page consulted in September 2009).

with the FLSA and the delivery of French-language services. These clauses should be standard for all ministries and include specific expectations in terms of French-language service delivery, as well as performance indicators to demonstrate that high-quality French services are being delivered, along with a mechanism for accountability and reporting each year on services provided over the year. For this reason, options 3 and 4 also have merit.

The Commissioner firmly believes in recourse to regulation-making powers to ensure that all of the ministries meet their obligation to provide French services when they deal with a third party, whether this third party is a municipality, an agency or a not-for-profit organization. Regulation is the most effective way to avoid proceeding on a case-by-case basis. Consequently, the Commissioner hopes that the two committees mentioned in the government's response will report on their work in a timely manner.

Problematic Issue of Partnerships

The government must take into account another problematic issue that the Commissioner raised in his first annual report, namely, cases where the provincial government enters into partnerships with other levels of government or with the private sector and cases where it transfers powers to other levels of government, such as the municipalities. Ontario's Francophones must receive assurances that they will not lose out when powers are transferred or services are privatized. The Office of the French Language Services Commissioner has received complaints in this regard, and they are analyzed in Chapter 5 of this report.

The government must also be aware that, when a ministry receives a proposal from a private company or not-for-profit organization to participate financially in a project, services delivered to the public as part of this project fall within the letter and the spirit of the *French Language Services Act*. The agency responsible for delivering the new service may not be a government agency and the ministry may assert that it is not offering the service itself. Nonetheless, for the public—and this includes the French-speaking public—this is an important service in which the government is quite clearly involved. French-language services must follow. Before signing such partnership agreements, the government and the ministries must develop the reflex of ensuring that the partnerships provide for the delivery of services that comply with the *French Language Services Act*.

One year has elapsed since the Commissioner's first annual report. At that time, the Commissioner was told that a study had been undertaken regarding these problems. The Commissioner is concerned about how long this process is taking and is hoping that, at a minimum, the government will develop a realistic timeline and force itself to adhere to it.

In the meantime, complaints over the services being delivered by third parties continue to flood into the Commissioner's Office. This is a key issue, and the Commissioner will monitor developments closely, in order to ensure that the *French Language Services Act* is, indeed, implemented effectively.

1.3 Translation of Regulations

The framers of the *French Language Services Act* (FLSA) gave the Attorney General a clear leadership role. A careful reading of s. 4(3)[18] of the *Act* reveals that the Attorney General has a role and responsibility to "... cause to be translated into French such regulations as the Attorney General considers appropriate."

Although the Ministry of the Attorney General translates, as a general rule, all of its regulations, the French translation of provincial regulations remains at the discretion of each ministry. The Commissioner feels that this practice is contrary to both the letter and the spirit of the *Act* since many regulations have an impact on public health or public safety. Consequently, these regulations must be translated *ipso facto*, not simply because the ministries deem their translation necessary. The Attorney General has an important leadership role to play with all the ministries in determining the basis and timeline for translating the regulations. The Commissioner hopes that the inventory the government is currently conducting will provide an opportunity to ensure that the criteria already in place to assist the ministries with the translation of their regulations be rethought and converted into clear and comprehensive standards.

[18] "The Attorney General shall cause to be translated into French such regulations as the Attorney General considers appropriate and shall recommend the translations to the Executive Council or other regulation-making authority for adoption." R.S.O. 1990, c. F.32, s. 4(3).

1.3.1 Inventory of Regulations

At present, the Government of Ontario has thousands of regulations under various statutes. Under the guidance of the Office of the Secretary of Cabinet, it has undertaken an inventory of all of the regulations in each ministry,[19] with a view to eliminating obsolete and out-of-date regulations that could stand in the way of business generation, expansion, and competitiveness in Ontario.

Each ministry is reviewing its regulations one by one, attempting to eliminate as many as possible and sometimes working on the premise that for each new regulation, two old regulations should be eliminated. The Commissioner hopes that the principle of working pro-actively, in advance of problems, rather than reactively will be applied, and that the government will use the opportunity afforded by this stock-taking exercise to group the regulations according to criteria established by the Ministry of the Attorney General.

1.3.2 Criteria for the Translation of Regulations

The Ministry of the Attorney General of Ontario has never really used the powers conferred upon it by the *French Language Services Act*. Ministries have based their decisions regarding the translation or regulations on criteria that were developed and approved by the French language services network of coordinators.

The Commissioner is of the opinion that criteria developed to assist ministries in the translation of regulations should be rethought. These criteria must be clear, simple and public.

In January 2009, the Commissioner suggested a series of key criteria to the Ministry of the Attorney General. All regulations that have general applications and a major impact on the public should be translated into French, unless they are of a purely administrative or technical nature. This includes the translation into French of any regulation:

I. with respect to public safety (personal safety in general, road safety, safety in public places, safety in the workplace, financial security, public protection in the event of a catastrophe or any situation that could place the public in danger, and so forth);
II. with respect to public health;
III. with respect to education;
IV. with respect to access to justice;
V. with respect to services that Ontarians are entitled to receive in both languages under the existing legislation or with respect to fields or subjects for which they are entitled to receive services in both languages;
VI. with respect to social programs and services;
VII. governing the conduct of individuals;
VIII. having a direct impact on individuals in general (rather than organizations or businesses);
IX. with respect to areas of particular interest to the Francophone community (e.g., preservation of their culture and language).

Moreover, if a regulation adopted under a statute fully meets one of the criteria listed above and, consequently, needs to be translated into French, the other regulations prescribed under that statute should also be translated, even if they do not necessarily meet one of these criteria. This is because translating only some of the regulations that have been adopted under a statute could lead to confusion.

Ministries may, however, be exempt from this obligation in exceptional cases where, given the relatively minor impact of the regulation on the public, the cost of translation would be exorbitant, provided they prepare and publish a French summary of the regulation in question in a timely manner. In such cases, the ministry in question should make an expert available to the Francophone public, if the need arose, to explain the content of said regulation. For example, if technical regulations adopted under the Building Code are not translated, bilingual experts must be made available to the public.

1.3.3 Involvement of the Key Stakeholders

The *French Language Services Act* confers a twofold responsibility on the Attorney General. First, the ministry may, based on its own pre-established criteria, determine which regulations from all of the ministries it would be appropriate to translate. Second, it may proceed with the translation of these regulations in consultation with its network of key stakeholders.

[19] Open for Business is an Ontario Government initiative to streamline the province's regulations in order to make Ontario more modern and competitive. For more information, go to http://www.ontarioincanada.com/ontcan/1med/en/ofb_main_en.jsp (page was consulted in August 2009).

The ministry will certainly want to consult the representatives of the ministries that issue most of the regulations, such as the Ministry of Health and Long-Term Care and the Ministry of Municipal Affairs and Housing.

However, it should also consult representatives of the Francophone community, especially in light of the experience it has gained with the *Strategic Plan for the Development of French Language Services in Ontario's Justice Sector*, developed with key partners in the community.

First, consulting the community would make it possible to ensure that it was aware of the community's priorities. This would make it easier to draw up criteria applicable to all of the Government of Ontario's regulations. Second, if steps taken towards the translation of the regulations were part of the *Strategic Plan for the Development of French Language Services in Ontario's Justice Sector*, the community would be able to monitor progress. A schedule for the development of criteria should be drawn up, followed by a second schedule that prioritizes the translation of the regulations and is presented to the public, particularly to stakeholders in the justice sector.

Considering how little progress has been made since the *French Language Services Act* went into effect, this would ensure a coherent, systematic approach to the establishment of clear principles to guide the translation of documents that are crucial to the well-being of the Francophone community.

RECOMMENDATION 1

The Commissioner recommends that the Attorney General of Ontario take on a leadership role ensuring that clear, simple and public criteria be adopted to assist ministries with the translation of their regulations.

That the Ministry of the Attorney General of Ontario ensure that all ministries follow these criteria and prioritize the regulations for translation, in accordance with the needs of the Francophone community.

That the Ministry of the Attorney General of Ontario report annually on the progress of this initiative in the context of the *Strategic Plan for the Development of French Language Services in Ontario's Justice Sector*.

In this regard, the Commissioner examined the role of the French Language Services Coordinators in his first annual report. In pursuing his examination this year, the Commissioner recognizes the steps that were taken, even though they seem more like baby steps, but continues to have concerns about the restructuring of the positions of the French Language Services Coordinators, who now report to a French Language Services Manager.

The French Language Services Coordinators are supported in their role by hundreds of individuals in designated bilingual positions. In spite of the importance of these positions, the ministries have gradually lost sight of their true function, which is ensuring the delivery of adequate and high-quality French-language services to the Francophone population.

Having said that, the most visible mechanism within the public administration for implementing the *FLSA* remains

Challenges within the Public Administration

THE *FRENCH LANGUAGE SERVICES ACT (FLSA)* WAS designed to provide legislative and political recognition of the rights of members of the Franco-Ontarian community. The *FLSA* does not grant special privileges to a linguistic minority; rather, it ensures that pre-existing rights are respected. The public administration still faces many challenges in achieving this and effectively implementing the language rights set out in the *Act*.

In this regard, the Commissioner examined the role of the French Language Services Coordinators in his first annual report. In pursuing his examination this year, the Commissioner recognizes the steps that were taken, even though they seem more like baby steps, but continues to have concerns about the restructuring of the positions of the French Language Services Coordinators, who now report to a French Language Services Manager.

The French Language Services Coordinators are supported in their role by hundreds of individuals in designated bilingual positions. In spite of the importance of these positions, the ministries have gradually lost sight of their true function, which is ensuring the delivery of adequate and high-quality French-language services to the Francophone population.

Having said that, the most visible mechanism within the public administration for implementing the *FLSA* remains

the Office of Francophone Affairs (OFA). The Commissioner will focus on this area, having noted a lack of commitment toward these internal structures, including the Office of Francophone Affairs, on the part of the government.

2.1 French Language Services Coordinators

In his first annual report, the Commissioner made the following recommendation with respect to the role of the French Language Services Coordinators:

> *The Commissioner recommends that the Minister revise the role of the French Language Services Coordinators to ensure that, right from the strategic planning stage, they are able to directly influence the directions and design of the policies, programs, services, and products of each government agency contemplated in the* French Language Services Act.

Although the government has taken steps over the past year in respect of this recommendation, the Commissioner believes that they will not be enough to ensure effective and coordinated management of French-language services for three reasons: most ministries' persistent lack of understanding of their obligations under the *French Language Services Act*, the nature of the new organizational structure and the lack of human resources dedicated to the implementation of the *Act*.

In his recommendation, the Commissioner made a point of emphasizing the role the coordinators could be playing, in order to demonstrate that having the right people in the right jobs within the public service has a real impact. Policies, programs, services and products must be developed and implemented to meet the needs of the Francophone target clientele. In the light of the changes that have been made by the government so far, this has yet to be achieved.

2.1.1 Changes That Have Been Made

The Office of Francophone Affairs has been working on a new French-language service structure for the Ontario government (Figure 1, page 18)[20] to create synergy and consolidate resources. Clearly, what the Minister is hoping for here in the long term is the integration of French-language services into the development of policies and guidelines and into the planning and implementation of ministry and government initiatives, through the five clusters that have been established, as mentioned in the government's official response to the Commissioner's recommendation.

GOVERNMENT'S RESPONSE[21]

The new structure consists of five clusters of ministries headed by a French-language Services Manager (Figure 1, page 18). This structure is based on the model used in the justice sector in which a Chief Administrative Officer (CAO) is responsible for French-language services. The two clusters that are already in place—Justice and Health—are not affected by the restructuring because they have already organized themselves along the lines of this new model.

This will make it possible to reposition French-language service planning at a more strategic level of decision-making:

- **the French Language Services Managers would have privileged access to the CAOs of their respective clusters; and**
- **the French Language Services Managers would have a dotted-line relationship with the Assistant Deputy Minister of the Office of Francophone Affairs.**

Moreover, in the future, the ministries must structure their actions around the four "pillars" of the strategic framework developed by the Office of Francophone Affairs. These are:

- **the ability to offer French-language services;**
- **knowledge of the *Act* on the part of the public and the public service;**
- **the integration of French-language services; and**
- **communication with the Francophone community.**

This new model has officially been in place since April 1, 2009; the three French Language Services Managers have all been recruited.

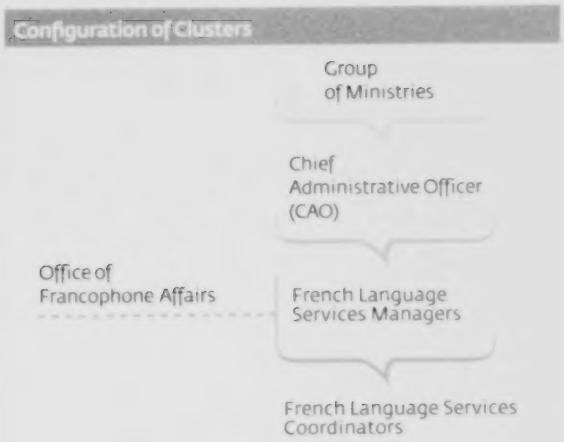
2.1.2 Analysis

The only question that is relevant to the analysis of the government's response is the following: *Has there been an improvement in each ministry's ability to plan, orient and coordinate*

[20] This is in response to a government initiative to reposition French-language service planning within the ministries so that French-language services are taken into consideration before the decision-making process is set in motion.

[21] Supra note 11.

FIGURE 1



French-language services right from the time the policies, programs, services and products of each ministry and government agency governed by the FLSA are developed? It is still too early to decisively answer this question one way or another. In the mid and long term though, the Commissioner remains anxious that the answer might very well be no.

When the *FLSA* was enacted in 1989, the French Language Services Coordinators were supposed to have direct access to their Deputy Ministers and, as such, enjoyed a high ranking. As the *FLSA* was new at the time, the coordinators were given the role of developing a plan for implementing it. To do this, some had access to their ministry's submissions to Cabinet and were called upon to make recommendations regarding the impact of these submissions under the *Act*.

Over the years, as the political will of the government changed, the status of most of the coordinators changed also, and they no longer had access to their Deputy Minister. Moreover, after the majority of the coordinators were unionized in 2006,[22] they no longer had access to their ministry's human resource management plans and submissions to Cabinet. Unless a coordinator is fairly high up in the hierarchy of his or her ministry, he or she will have very little influence over the development of his or her ministry's policies and programs. The classification of a French Language Services Coordinator's position has a bearing on his or her visibility, credibility, and ability to effectively promote French-language services. Hence, the recommendation by the Commissioner in his first annual report.

The coordinators are not required to intervene with all division and program heads; this would be too laborious a task. However, they must have responsibility for intervening with senior administrators in order to remind them of their obligations under the *FLSA*.

The Commissioner is well aware that it is not possible to make such sweeping changes within the government in a single year. He also recognizes that the proposed restructuring is part of a more global repositioning of the *FLSA* within the senior administration. Performance measurements at the ministries based on the objectives of the *FLSA* are a good example. It was also important to raise the profile of French-language services by making all of the Chief Administrative Officers responsible for French-language services. This is new and certainly promising. Their performance is appraised in relation to *FLSA* compliance. The Commissioner also expects the Deputy Ministers to be evaluated on compliance with the *FLSA*. After all, according to the *Act*, responsibility for its implementation rests with the Deputy Ministers.

2.1.2.1 An External Structure and an Internal Culture

In the public service, every ministry, indeed every branch of every ministry, has its own culture. This is a well-known fact. Adapting to and understanding the culture of a ministry cannot be achieved overnight; moreover, it must be experienced directly. However, it is impossible for the French Language Services Managers to be in all places at once. With seven, eight, even nine ministries to manage, it is not realistic to expect that they can attend the key discussions on strategic planning of each ministry. And yet this is the crux of the matter, for this is where it is possible to make a difference and to take the understanding of French-language services to the next level. The same is true for the French Language Services Coordinators who are all grouped within a single overarching ministry. According to the new organizational model, the new team seems to be external to the ministries it

[22] In 2006, most of the coordinator positions in the management group were transferred to the AMAPCEO.

is expected to serve and this creates an obstacle to efficacy.

Moreover, the new French Language Services Managers will be dealing with ministries that, for the most part, do not share information either amongst themselves or with the OFA. Each ministry has had its own way of doing things and its own practices for years. Thus, the French Language Services Managers will find themselves dealing with groups of ministries that do not necessarily have anything in common and that, for the most part, work in isolation. This will not make the task of coordinating French-language services any easier for the new managers.

Lastly, the true role of the French Language Services Coordinators is still not clearly understood by many ministries. Because budgets are granted and administered by ministries, not by their divisions, the coordinators are perceived as "translation or interpretation services" within the organization. It is hard to see how this perception will change with a French service coordination structure that is external to the ministries.

2.1.3 Inadequate Resources

Once again, the real challenge is the lack of resources. The Commissioner's recommendation last year resulted in the creation of three new French Language Services Manager positions. These positions are the only new resources that have been allocated to French-language services. Given the scale of the sectors of activity and the number of ministries, this is simply not enough.

Moreover, the new structure does not allow either the French Language Services Managers or the French Language Services Coordinators to participate fully in the strategic planning process of the ministries, as they are too numerous to be grouped in a single sector. The Land and Resources cluster includes seven ministries. The Education and Community Services Sector includes eight ministries. The French Language Coordinators now report to a French Language Services Manager who reports to a Chief Administrative Officer (CAO) who represents the other CAOs in this sector (albeit the French Language Services Manager reports, in theory, to all CAOs in his cluster). The task is a monumental one and raises serious doubts about the efficiency of the new structure.

In spite of the changes that have been announced, the fact remains that three ministries[23] share a single French Language Services Coordinator. It is completely unacceptable for one coordinator to have responsibility for three ministries that are all very important to the development of Ontario's Francophone communities. The Ministry of Children and Youth Services and the Ministry of Community and Social Services also share a French Language Services Coordinator. Given the vast mandates of these two ministries, this defies logic.

In order for there to be truly efficient coordination of French-language services within the Ontario government, the ministries must have a better understanding of their obligations under the *French Language Services Act* and the nature of this new organizational structure. The Commissioner sees serious flaws in this structure. It does not reflect his recommendation and it clearly does not have the resources it needs to function effectively.

In its desire to breathe new life into the *FLSA*, the government must dedicate more human and financial resources to both the coordinators and to the Office of Francophone Affairs in order to give this new structure a chance of proving itself.

2.2 Designation of Bilingual Positions

The government's ability to meet its legal obligations under the *French Language Services Act* depends upon its ability to hire, train, and retain bilingual staff. Long-term planning is needed to ensure that the Ontario Public Service has enough designated bilingual positions to interact with, and adequately serve, the Francophone public using high-quality French. Bilingual designated positions are also important. Because of the high turnover rate within the Ontario Public Service, such positions will ensure consistency in the quality of the French-language services that the government offers the public.

[23] The Ministry of Culture, the Ministry of Citizenship and Immigration, and the Ministry of Tourism.

2.2.1 Original Human Resources Plan for the Designated Positions

When the *Act* was first implemented, government ministries and agencies expended a great deal of effort and resources to develop a human resources plan that would meet their real needs in terms of capacity. Unfortunately, over the past 20 years, the notion of designated bilingual positions as an essential component of high-quality, French-language service delivery has not been actively pursued. Indeed, the erosion of the importance of this notion over the years has had some disastrous consequences. Ministries gradually lost sight of the primary function of these positions—serving the Francophone public—and began designating them haphazardly, as happens when a position is designated as bilingual based on available bilingual staff, rather than on the responsibilities that come with this position.

For example, when a person in a designated bilingual position retires, and his or her replacement is not necessarily bilingual, the ministry may look around the department for another bilingual person to whom the designation can be transferred. This person suddenly finds himself or herself in a designated bilingual position, even though his or her duties are not necessarily those of the person who retired. Transferring designation to a shipping clerk in a warehouse, because a staff member in public relations retires, does nothing to improve French-language services. Designation must not be transferred to another employee simply because he or she speaks French. Designation must take into account competency and specialization in the delivery of French-language services. The practice of transferring designation automatically affects a ministry's ability to offer French-language services.

Ministries have also been reluctant to designate positions for fear of being unable to fill them or, worse yet, for fear of being saddled with them. In the ministries' defence, it must be said that most face major challenges in hiring competent, bilingual staff for the Ontario Public Service. If a position requires special skills, the pool of potential candidates shrinks even further. Compounding this is the fact that most designated bilingual positions are front-line positions where employees interact with the public. The latter often seek to improve their lot by going after better-paying jobs. Lastly, areas that have been designated under the *FLSA* face yet another challenge: the shortage of competent, qualified, and often specialized candidates in sectors that have been targeted for designated positions.

2.2.2 Nature of the Designated Positions

The ministries' understanding of the difference between a true designated position and one to which the designation is abruptly transferred, simply to meet the requirements of the *FLSA*, varies greatly. It is definitely not sufficient to designate only front-line positions, where staff interacts directly with the public, to comply with the *FLSA*. Nevertheless, these positions are of utmost importance as they are responsible for the initial active offer of French-language services and are the first point of contact with the community.

The delivery of more complex services requires designated positions at every level, including management level positions, based on the specific demands and responsibilities of each position. It goes without saying that the position of Assistant Deputy Minister of French Language Education is a bilingual position. Sometimes, however, the title of a position does not reflect the need for designation. Take the example of a service manager, in a key ministry in a region with a large concentration of Francophones, who holds a position requiring interaction with the public. This position should be designated as a bilingual position because this person must be able to carry on a conversation in both languages without the need for an intermediary. This is particularly important for the development of programs and services and for engaging in dialogue on the priorities of both the ministry and the community.

In some instances, public safety and health are at stake. For example, how can a ministry communicate effectively with the public in the event of an evacuation due to a forest fire or a flood, if it does not have qualified bilingual staff?

Ministries that produce numerous research documents may be exempt from the requirement under Regulation 411/97 of the *FLSA*[24] that these documents be translated. However, these ministries should provide the public with a synopsis or a summary of any such document.

[24] For more information: http://www.e-laws.gov.on.ca/html/regs/english/elaws_regs_920671_e.htm (page consulted in September 2009).

and with the name and telephone number of a bilingual person to contact for more information. Specifically, if the services of a geologist are offered in English, these same services should also be offered in French. If the ministry in question does not have a designated specialized position, it should provide a full translation of the document.

Because government services are increasingly being offered in partnership with the community and non-governmental organizations, positions created for liaison between a given ministry and the community should be designated. At the very least, the ministry should be able to demonstrate that it has the ability to perform this function. Otherwise, how can it guarantee that the services it offers truly meet the needs of the community if it cannot communicate with it? The Commissioner has received many complaints about this and is working to resolve them.

2.2.3 Necessity for a Mandatory Human Resources Policy

The first step in the development of a French-language human resources policy for a ministry is to conduct an inventory of the ministries' programs and services and to determine whether they are able to offer these services in French, when this is required by the *FLSA*.

The second step is to conduct an inventory of the number of designated positions and the number of ministry employees who are bilingual. The ministry must make sure that these two lists match. If the ministry does not have enough bilingual employees to fill all of its designated positions, it must develop an action plan for correcting this situation over the short term and the long term. This plan may involve training staff, hiring new employees or transferring responsibilities.

In the short term, the ministry must find a way to offer an equivalent level of service in French. A designated position could be filled temporarily if departments or even different ministries in a given region were to share their resources. This has been done in Kingston, where two ministries share one individual to fill their designated bilingual receptionist position. In this case, their ability to offer services in French was not adversely affected. Another option would be to consider partnering with third parties and notably Francophone community organizations, where all parties would gain.

In its 2009-2010 results-based plan, the Office of Francophone Affairs proposes a new policy to improve and harmonize practices with respect to designated positions in the Ontario Public Service. The Commissioner congratulates the OFA on this initiative, but cautions that this new policy must yield tangible results and must be approved by the Office of the Secretary of Cabinet to ensure compliance by all government ministries and agencies, in application of the *French Language Services Act*. This new policy must include exceptional situations where a ministry would attempt to eliminate a designated position, with the understanding that such a move would be really difficult to do.

Unfortunately, the government human resources plan for 2008-2011 does not make reference to French-language services, much less to designated bilingual positions, even though one of its priorities is to empower employees by hiring the right person for the right job in a timely way. In practice, the designation of bilingual positions is way off the mark.

RECOMMENDATION 2

The Commissioner recommends that, for 2010-2011, Cabinet Office develop a mandatory policy on human resources for French-language services, including for management level positions. This policy must also include strategies for designation, removal of designation, recruitment, retention and professional development.

2.3 Office of Francophone Affairs

The Office of Francophone Affairs (OFA) and the French Language Services Coordinators can and must play a crucial role in developing programs and services that are adapted and delivered to Francophone communities across the province. These government resources may also play a determining role in finding innovative and effective methods for delivering the services that are required for the preservation and prosperity of Ontario's Francophone communities.

French-language services flow from legislation that has quasi-constitutional status, which places it above other provincial laws. Furthermore, French-language services are basic public services that are offered to a dynamic Francophone population and help Ontario to stay competitive.

The presence of the OFA and the French Language Services Coordinators in this context is, therefore, critical to the way in which these services are delivered to French-speaking members of the public. The OFA's vocation across the government is of vital importance to the implementation of the *French Language Services Act* and to ensuring the survival of Ontario's Francophone population.

2.3.1 A Symbolic and Essential Institution

With the adoption of the *French Language Services Act* in 1986, the Francophone community realized enormous gains. The framer of the legislation recognized the importance of preserving Ontario's Francophone culture for future generations. All Ontario statutes are now enacted in both languages. Members of Provincial Parliament may address the Legislature in French. And last but not least, Ontario's Francophones have acquired the right to receive services in French from all Ontario government institutions and agencies. These are important gains indeed.

Thanks to the *French Language Services Act*, Ontario's Francophones are now recognized and their status legitimated by the government. Since the *Act* came into force in 1989, Francophones have been able to count on a minister with responsibility for implementation of the *Act*, and on an institution—the OFA—that will act as a standard-bearer for their needs at the highest levels of the province's public administration.

The *Act* and the initial role of the Office of Francophone Affairs were a means of ensuring that French-language services would become a government priority. With the addition of the responsibilities of the French Language Services Coordinators in each of the ministries, the creation of the OFA meant that Franco-Ontarians could dream big. Suddenly, Francophones had direct access to the government. Even more than a window on government, the OFA represents a symbolic gain for the Francophone population, as do its role and the role of each of the French Language Services Coordinators within each of the ministries.

Having said that, it is important to point out that the OFA and the Coordinators do not speak for the Francophone population within the public administration. Rather, in fulfilling their duties under the *Act*, they play an invaluable role in the *Act*'s implementation.

2.3.2 OFA's Mission

The Office of Francophone Affairs has a twofold mission.[25] It works within the government and with communities, i.e. outside of the public administration.

As part of its mission within the government, the OFA assists government ministries and agencies in understanding the Francophone community, maintaining relations with the community, and ensuring the development and delivery of French-language services. This critical aspect of its mission affects every ministry and agency within the government.

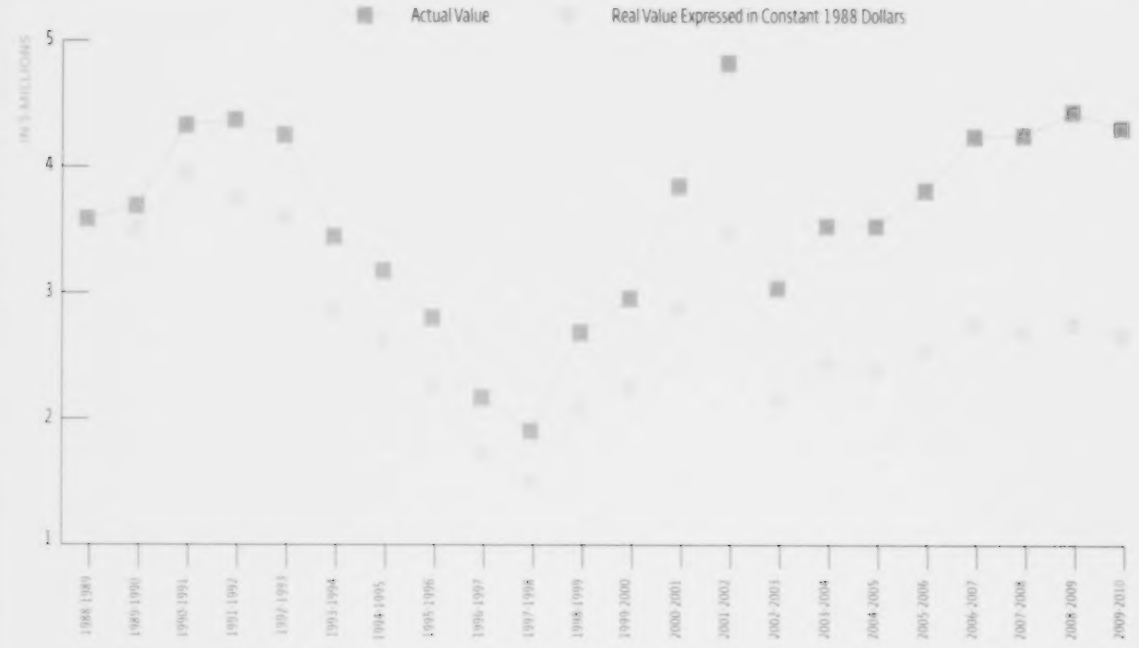
For its mission within the community, the OFA seeks to assist Francophones, as full members of Ontario society, to prosper while respecting their cultural diversity. In the past year, it has achieved its community-oriented mission by adopting a new inclusive definition of Francophone and a Youth Strategy. Both of these initiatives benefit for the Franco-Ontarian community.

The question that must now be asked is whether the Office of Francophone Affairs is able to achieve this mission with the resources at its disposal. Assisting the Minister in relevant Canadian and International forums is also, one could suggest, part of the mandate of the OFA.

[25] For more information: http://www.ofa.gov.on.ca/en/ofa.html (page consulted in August 2009).

FIGURE 2

Comparison of Office of Francophones Affairs' Actual Budget and its Real Value Expressed in Constant 1988 Dollars



2.3.3 Funding Allocated to the OFA

The Commissioner did not examine the funding of French-language services within every government ministry and agency, although this would certainly be a worthwhile exercise. Ironically, his Office's own lack of funding prevents such a review at this time. Consequently, the Commissioner focused exclusively on the funding of the OFA[26] since the enactment of the *French Language Services Act*. His shocking conclusion is that the funding of the OFA experienced a steady decline under previous governments.

In 1988-1989,[27] the OFA's total budget was $3.58 million. The federal government's share was $1.62 million and the provincial government's share was $1.96 million.[28] More than 20 years later, the OFA's real and direct expenses for 2009-2010 are slightly over $4.31 million.[29] However, after deducting the federal government's contribution to these expenses, the province's contribution to the OFA's budget was $2.91 million in 2009-2010.[30] From this amount, the monies allocated to the budget of the Office of the French Language Services Commissioner must also be deducted.[31] When we do this, we see that the OFA's budget for 2009-2010 is, in fact, only $2.12 million.

[26] Working with the ministries to ensure that the *French Language Services Act* is applied, the Office of Francophone Affairs (OFA) has led public consultations on policy development through the Provincial Advisory Committee on Francophone Affairs. The OFA also ensures that the public has access to French-language services in the 25 designated areas with the help of the French Language Services Coordinators.

[27] Details of the budget of the Office of Francophone Affairs can be found in Appendix 2 (Table A).

[28] The OFA's budget represented barely one-hundredth (0.0113%) of the Ontario government's total budget at the time.

[29] This amount now represents less than one-hundredth (0.0084%) of the Ontario government's total budget.

[30] Although the federal government contributes funding under the Canada-Ontario Agreement, it would be misleading to include this revenue in any calculation of the Government of Ontario's direct participation in the French-language services that are offered to Ontario's Francophones.

[31] The budget of the Office of the French Language Services Commissioner was $422,200 in 2007-2008 (for the Office of the French Language Services Commissioner's first six months of operations), $761,000 in 2008-2009, and an anticipated $788,000 in 2009-2010.

TABLE 1

Actual budget and budget expressed in constant 1988 dollars of the Office of Francophone Affairs

	1988-1989 ($M)	2009-2010 ($M)	Decrease according to real value in constant 1988 dollars
Actual budget	3.58	4.31	n/a
Budget expressed in constant 1988 dollars	3.58	2.67	915,000

Sources: Office of Francophone Affairs and the Ontario Budget 2009

While government spending has steadily increased over the past 20 years, spending by the OFA (Figure 2, page 23) has followed a completely different trajectory. Indeed, it dropped sharply between 1992 and 1998. It is not surprising then, that the OFA now has a staff of 20 employees, compared to 20 years ago when it had over 30 employees.

When we compare these amounts based on their real value expressed in constant 1988 dollars,[32] we see that the OFA's budget has shrunk substantially in the past 20 years (Figure 2, page 23).[33] In constant 1988 dollars, the OFA's current budget of $4.31 million in 2009-2010 has a value of approximately $2.67 million. Compared to the OFA's budget in 1988, this represents a reduction of $915,000 (Table 1).

It is important to point out that the preceding analysis does not take into account the costs incurred by all of the ministries for French-language services, such as the cost of translation, interpretation and hiring qualified, bilingual staff.

2.3.4 Depoliticization of the Resources Allocated to the OFA

Clearly, the provincial government's contribution to the costs of the OFA suffered a drastic decline under previous governments. Taking into account the funding allocated to the creation of the Office of the French Language Services Commissioner, the government has brought the budget just about where it was in 1988-1989.

It is important to remember that, over the past 20 years, the budget curve of the OFA has not followed the same trajectory as the Ontario budget, which has climbed slowly but surely in a fairly regular and predictable pattern. Instead, the OFA's budget has fluctuated, with peaks and troughs that illustrate clearly that it is still a function of the political will (Figure 2, page 23).

French-language services must be depoliticized to ensure that they reflect the legal, if not the moral, obligation to serve Francophones in the same way as the rest of the population. French-language services are not a privilege bestowed on Francophones; they are a right derived from the very foundation of Canada's identity. Sections 125 and 126 of the *Courts of Justice Act*, the *French Language Services Act*, and the *Local Health System Integration Act, 2006*, are but three examples of legislative and political recognition, over the decades, of these deeply cherished and hard-won rights.[34]

Stated plainly, this analysis reveals an unenviable and embarrassing state of affairs in terms of the funding that is allocated to effective interministerial coordination of French-language service delivery.

More importantly, these fluctuations send the wrong message to the rest of the public administration, for which the decoding of political messages is always a delicate task. The administration always seeks to reflect the intentions of the government that is in office. Such budget fluctuations point to politicization, not preservation and continuity. They certainly do not help to consolidate the OFA's rightful role within and across the government.

[32] The Bank of Canada Inflation Calculator uses monthly Consumer Price Index (CPI) data to show changes in the cost of goods and services over time. The nominal value of the budget of the Office of Francophone Affairs, based on the 1988-1989 fiscal year, was calculated in constant 1988 dollars using this on-line tool, which is available at http://www.bankofcanada.ca/en/rates/inflation_calc.html (page consulted in August 2009).

[33] Detailed data are presented in Table B in the Appendix 2.

[34] *Reference on Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217 provides compelling evidence.

The *French Language Services Act* is designed to maintain strong Francophone communities in Ontario. The province has the undeniable advantage of being able to offer them high-quality services in their own language. The better these services, the more likely Francophones will be to use them and benefit from them. The benefit will be felt by society as a whole. However, these services need to be effectively planned and coordinated if they are to meet the needs and expectations of the Francophone community. The OFA as well as the French Language Services Coordinators in every government ministry must be given the means to achieve this.

In light of the Office of Francophone Affairs' mission and the pivotal role of the French Language Services Coordinators within all ministries, the Commissioner makes the following recommendation:

RECOMMENDATION 3

The Commissioner recommends that Cabinet ensure that the Office of Francophone Affairs fully achieves its mandate within the government, including by increasing the resources currently allocated to the OFA and to the coordination of French-language services, for the fiscal year of 2010-2011 and for subsequent years.

3.1 Complaints Received in 2008-2009

During the 2008-2009 fiscal year, the Commissioner's Office received 304 complaints (Table 2, page 27), which represents an average of one complaint per business day, or seven times the number of complaints reported in the Commissioner's first annual report covering the first six months of operation of the Commissioner's Office's.[35] This substantial increase clearly demonstrates that Francophones are becoming increasingly aware of their rights and of the importance of having them respected. They are ready to take steps to achieve this, including the

[35] The 2007-2008 annual report stated that there had been 43 complaints between September 4, 2007, and March 31, 2008.

CHAPTER 3

Complaints

COMPLAINTS FILED WITH the Office of the French Language Services Commissioner are, first and foremost, a means by which the public can provide a government ministry or agency with direct feedback on allegedly inadequate French-language services. In this way, complaints become a control mechanism by which the government can measure the quality of its French-language service delivery. The role of the Commissioner's Office is to work constantly to improve and increase access to French-language services, in cooperation with the ministries, agencies and organizations concerned.

3.1 Complaints Received in 2008-2009

During the 2008-2009 fiscal year, the Commissioner's Office received 304 complaints (Table 2, page 27), which represents an average of one complaint per business day, or seven times the number of complaints reported in the Commissioner's first annual report covering the first six months of operation of the Commissioner's Office's.[35] This substantial increase clearly demonstrates that Francophones are becoming increasingly aware of their rights and of the importance of having them respected. They are ready to take steps to achieve this, including the

[35] The 2007-2008 annual report stated that there had been 43 complaints between September 4, 2007, and March 31, 2008.

step of appealing to the Office of the French Language Services Commissioner.

In light of the increase in the number of complaints this year, there is every reason to believe that this trend will continue.

3.1.1 Complaints by Category

Of the 304 complaints received in 2008-2009, 248 (82%) were investigated, which means that they came under the purview of the Commissioner's Office's. Of these, 199 were admissible, 19 were deemed to have a low impact and 30 were classified as other types of complaints (Table 2).

The other types of complaints (Table 3) also come under the purview of the provincial government and relate to agencies created or mandated by various ministries to offer programs and services, which, in cases of devolution, were previously delivered by the province. Some are new services and programs resulting from partnerships with the non-government sector or the private sector. Other types of complaints that are of a general nature primarily concern identified hospitals, transfer payment agencies, and independent government agencies.

Of the 56 complaints received that were inadmissible (Table 4), 11 fell under the purview of the province (especially in relation to the non-designated areas), 7 were redirected to the federal government, 14 were redirected to municipal governments, 21 were redirected to the private sector, and three were deemed trivial, frivolous, vexatious, or not made in good faith.

During 2008-2009, the cases processed include the 35 complaints carried forward from the previous year (Table 5, page 28). The research and negotiations conducted by the Commissioner's Office resulted in the resolution of 118 complaints. Of these, 113, or approximately 96%, were founded. The Commissioner's Office will start the fiscal year 2009-2010 with a surplus of 116 complaints on which work is ongoing. An overwhelming majority of complaints deal with a lack of an active offer of French-language services or a lack of equivalent service.

TABLE 2

Complaints received — April 1, 2008 - March 31, 2009	Number
Investigated	248
Admissible	199
Other types of complaints	30
Low impact	19
Inadmissible	56
Total	**304**

TABLE 3

Other types of complaints	
Devolution	11
Partnership	4
General	15
Total	**30**

TABLE 4

Inadmissible complaints	
Province	11
Federal	7
Municipal	14
Private sector	21
Trivial/Frivolous/Vexatious/In bad faith	3
Total	**56**

Some ministries have a very high level of interaction with the public; hence, it is perfectly normal that the Commissioner's Office received a higher number of complaints concerning the Ministry of Health and Long-Term Care, the Ministry of Government Services, and the Ministry of the Attorney General. This is why this annual report does not contain a list of ministries and agencies based on the volume of complaints received. The Commissioner believes that pointing a finger at the

TABLEAU 5

Total of number of admissible complaints, by institution

Institution	Complaints carried forward from fiscal 2007-2008	Admissible complaints for fiscal 2008-2009	Total number of complaints processed	Ongoing	Resolved	Founded	Unfounded
Ministry of the Attorney General	11	22	**33**	3	30	29	1
Ministry of Children and Youth Services	0	1	**1**	1	0	0	0
Ministry of Citizenship and Immigration	0	1	**1**	0	1	1	0
Ministry of Community and Social Services	1	3	**4**	0	4	4	0
Ministry of Community Safety and Correctional Services	2	2	**4**	0	4	3	1
Ministry of Culture	2	5	**7**	0	7	6	1
Ministry of Economic Development and Trade	0	1	**1**	0	1	1	0
Ministry of Energy and Infrastructure	0	1	**1**	1	0	0	0
Ministry of the Environment	0	2	**2**	0	2	2	0
Ministry of Finance[36]	0	11	**11**	9	2	2	0
Ministry of Government Services	6	19	**25**	3	22	21	1
Ministry of Health and Long-Term Care[37]	9	103	**112**	91	21	21	0
Ministry of Health Promotion	0	3	**3**	1	2	2	0
Ministry of Labour	1	1	**2**	1	1	1	0
Ministry of Municipal Affairs and Housing	2	1	**3**	1	2	2	0
Ministry of Natural Resources	0	8	**8**	0	8	8	0
Ministry of Training, Colleges and Universities	0	1	**1**	0	1	1	0
Ministry of Tourism	0	2	**2**	0	2	2	0
Ministry of Transportation	1	12	**13**	5	8	7	1
Total	**35**	**199**	**234**	**116**	**118**	**113**	**5**

ministries for which he received the most complaints over French-language services would be unproductive, especially considering the variation in the volume of interactions with the public from one ministry to another.

At-Risk Groups

Furthermore, the number of complaints about a particular ministry is not necessarily a reliable indicator of whether there are problems with French-language services in that ministry. For example, the Commissioner's Office has received few complaints about two ministries that offer French-language services, either directly or indirectly, that are of crucial importance to the public: the Ministry of Community and Social Services and the Ministry of Children and Youth Services. The clientele of these two ministries includes children, adolescents, and individuals with pressing

[36] The Office of the French Language Services Commissioner received four complaints about the LCBO and seven complaints about the Municipal Property Assessment Corporation.

[37] The 103 admissible complaints received in 2008-2009 included 83 complaints over this ministry's proposed regulation, some of which included over 100 letters.

needs who are extremely vulnerable. It is highly probable that this clientele may not be aware of its language rights and unlikely to ask for services in French at a time when they are already feeling vulnerable. A sixteen-year-old girl grappling with addiction problems may not spontaneously request psychological assessment services in French if the government is threatening to take away her six-month-old child. A couple waiting to adopt a child may not insist that the psychological and social assessments for their local Children's Aid Society be conducted in French, for fear of falling off the agency's list of priorities; however, in the process, they may have a less than complete grasp of the adoption process. This is why it is so important to actively offer French services to this clientele. The Commissioner intends to monitor the situation with these two ministries very closely.

3.2 Requests for Information

Although they are not processed the same way as complaints, requests for information still require research, sometimes in-depth research. In 2008-2009, the Commissioner's Office received 33 requests for information; this represents a sharp, three-fold increase over the previous year. The latter can be explained by the publication of the Commissioner's first annual report in June 2008, the media coverage it received, and the launch of the website, which resulted in a flurry of calls and e-mails.

In spite of the wide range of topics these requests cover and the fact they do not necessarily fall under its purview, the Commissioner's Office always tries to respond within two business days, by providing the most relevant information to the requestor and, if necessary, referring him or her to the right party.

3.3 Processing of Complaints

Since its creation in the fall of 2007, the Commissioner's Office has worked tirelessly with all stakeholders to improve its complaints-handling procedure. It has developed a pragmatic approach, based on cooperation between the parties, to find innovative solutions to problems raised by complainants. Each complaint is analyzed and researched thoroughly; this requires exchanges back and forth with the agencies concerned. Although the process is designed to be simple and straightforward, the resolution of the issues is not always as quick as anticipated.

Complaints to the Office of the French Language Services Commissioner remain confidential at all times. Sometimes, it receives anonymous complaints. However, this practice is discouraged because it makes it difficult to follow up with the complainant and to understand the issues involved. It also interferes with the research process.

3.3.1 Adopting a New Approach

A distinctive feature of the Commissioner's Office's approach is that it has powers of investigation and makes use of them. Matters requiring investigation are referred directly to individuals who have decision-making powers and are in a position of authority. This system enables senior officials to appropriate this complaint resolution mechanism and participate directly in the process.

The *Desrochers* Case

Thanks to the approach that the Commissioner's Office has adopted, most ministries no longer work by putting out fires; instead, they work to identify and understand the source of the problem. There is a genuine willingness on the part of senior government officials to fully understand the nuances of applying the *French Language Services Act*, based on the principle of a "large and liberal"[38] interpretation of the law, while serving the Francophone community more effectively.

Offering French-language services is more than a matter of translation; it means developing services responsive to the needs of Ontario's Francophone community so that it can grow and prosper. This understanding of the French-language service offer was confirmed in a recent, unanimous decision of the Supreme Court of Canada. The case of *Raymond Desrochers v. Canada (Industry)*[39] (also known as CALDECH) concerns federal institutions. However, this ruling also has a direct impact on the application of the *French Language Services Act* here in Ontario.

[38] This principle has been confirmed by the Supreme Court of Canada in many cases involving language rights. These include the Supreme Court decisions in *R v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768 and *Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island* [2000] 1 S.C.R. 3.
[39] *Desrochers v. Canada (Industry)*, [2009] 1 S.R.C. 194, 2009 SCC 8.

TABLEAU 5

Institution	Complaints carried forward from fiscal 2007-2008	Admissible complaints for fiscal 2008-2009	Total number of complaints processed	Ongoing	Resolved	Founded	Unfounded
Ministry of the Attorney General	11	22	**33**	3	30	29	1
Ministry of Children and Youth Services	0	1	**1**	1	0	0	0
Ministry of Citizenship and Immigration	0	1	**1**	0	1	1	0
Ministry of Community and Social Services	1	3	**4**	0	4	4	0
Ministry of Community Safety and Correctional Services	2	2	**4**	0	4	3	1
Ministry of Culture	2	5	**7**	0	7	6	1
Ministry of Economic Development and Trade	0	1	**1**	0	1	1	0
Ministry of Energy and Infrastructure	0	1	**1**	1	0	0	0
Ministry of the Environment	0	2	**2**	0	2	2	0
Ministry of Finance[16]	0	11	**11**	9	2	2	0
Ministry of Government Services	6	19	**25**	3	22	21	1
Ministry of Health and Long-Term Care[17]	9	103	**112**	91	21	21	0
Ministry of Health Promotion	0	3	**3**	1	2	2	0
Ministry of Labour	1	1	**2**	1	1	1	0
Ministry of Municipal Affairs and Housing	2	1	**3**	1	2	2	0
Ministry of Natural Resources	0	8	**8**	0	8	8	0
Ministry of Training, Colleges and Universities	0	1	**1**	0	1	1	0
Ministry of Tourism	0	2	**2**	0	2	2	0
Ministry of Transportation	1	12	**13**	5	8	7	1
Total	35	199	**234**	116	118	113	5

ministries for which he received the most complaints over French-language services would be unproductive, especially considering the variation in the volume of interactions with the public from one ministry to another.

At-Risk Groups

Furthermore, the number of complaints about a particular ministry is not necessarily a reliable indicator of whether there are problems with French-language services in that ministry. For example, the Commissioner's Office has received few complaints about two ministries that offer French-language services, either directly or indirectly, that are of crucial importance to the public: the Ministry of Community and Social Services and the Ministry of Children and Youth Services. The clientele of these two ministries includes children, adolescents, and individuals with pressing

needs who are extremely vulnerable. It is highly probable that this clientele may not be aware of its language rights and unlikely to ask for services in French at a time when they are already feeling vulnerable. A sixteen-year-old girl grappling with addiction problems may not spontaneously request psychological assessment services in French if the government is threatening to take away her six-month-old child. A couple waiting to adopt a child may not insist that the psychological and social assessments for their local Children's Aid Society be conducted in French, for fear of falling off the agency's list of priorities; however, in the process, they may have a less than complete grasp of the adoption process. This is why it is so important to actively offer French services to this clientele. The Commissioner intends to monitor the situation with these two ministries very closely.

3.2 Requests for Information

Although they are not processed the same way as complaints, requests for information still require research, sometimes in-depth research. In 2008-2009, the Commissioner's Office received 33 requests for information; this represents a sharp, three-fold increase over the previous year. The latter can be explained by the publication of the Commissioner's first annual report in June 2008, the media coverage it received, and the launch of the website, which resulted in a flurry of calls and e-mails.

In spite of the wide range of topics these requests cover and the fact they do not necessarily fall under its purview, the Commissioner's Office always tries to respond within two business days, by providing the most relevant information to the requestor and, if necessary, referring him or her to the right party.

3.3 Processing of Complaints

Since its creation in the fall of 2007, the Commissioner's Office has worked tirelessly with all stakeholders to improve its complaints-handling procedure. It has developed a pragmatic approach, based on cooperation between the parties, to find innovative solutions to problems raised by complainants.

Each complaint is analyzed and researched thoroughly; this requires exchanges back and forth with the agencies concerned. Although the process is designed to be simple and straightforward, the resolution of the issues is not always as quick as anticipated.

Complaints to the Office of the French Language Services Commissioner remain confidential at all times. Sometimes, it receives anonymous complaints. However, this practice is discouraged because it makes it difficult to follow up with the complainant and to understand the issues involved. It also interferes with the research process.

3.3.1 Adopting a New Approach

A distinctive feature of the Commissioner's Office's approach is that it has powers of investigation and makes use of them. Matters requiring investigation are referred directly to individuals who have decision-making powers and are in a position of authority. This system enables senior officials to appropriate this complaint resolution mechanism and participate directly in the process.

The *Desrochers* Case

Thanks to the approach that the Commissioner's Office has adopted, most ministries no longer work by putting out fires; instead, they work to identify and understand the source of the problem. There is a genuine willingness on the part of senior government officials to fully understand the nuances of applying the *French Language Services Act*, based on the principle of a "large and liberal" [38] interpretation of the law, while serving the Francophone community more effectively.

Offering French-language services is more than a matter of translation; it means developing services responsive to the needs of Ontario's Francophone community so that it can grow and prosper. This understanding of the French-language service offer was confirmed in a recent, unanimous decision of the Supreme Court of Canada. The case of *Raymond Desrochers v. Canada (Industry)* [39] (also known as CALDECH) concerns federal institutions. However, this ruling also has a direct impact on the application of the *French Language Services Act* here in Ontario.

According to this judgment, equivalent services are those that meet the needs of the communities served. Translation is not adequate in meeting the needs of Francophone communities and does not reflect the principle of substantive equality in any way.

In *Desrochers*, it was shown that the services offered must be equal in quality, and that the outcome, that is to say the provision of high-quality services, must also be equivalent. This applies to Ontario as well. In other words, the French-language services of the provincial government must be equal in quality to those offered in English, and their impact on the population must also be equivalent.

When a complaint is received, an acknowledgement letter is sent to the complainant within 24 hours, explaining that the Commissioner's Office has read and understood the nature of the complaint. The Commissioner's Office forwards the complaint by e-mail to the person delegated by the Deputy Minister of the ministry in question in the days and weeks following receipt of the complaint.

Upon receipt of a reply from the Deputy Minister's delegate, the Commissioner's Office studies the response and determines whether additional questions need to be sent. The complaint may not be founded, although this is rare.[30] Correspondence between the Commissioner's Office and the ministry in question may take a few weeks or even a few months, depending on the complexity of the complaint and the changes that must be made in order to arrive at a satisfactory resolution.

If appropriate, the Commissioner's Office may then make recommendations to the ministry for a solution to a complex problem. These recommendations may be presented formally, by means of a letter to the Deputy Minister, or they may be included in the annual report.

Once satisfied with the ministry's final response, the Commissioner's Office follows up on the complaint by attempting to obtain the same service as the complainant tried to obtain, if this is possible. In one such instance, a member of the Commissioner's Office staff attempted to follow up by requesting a service in French, only to have the person at the other end of the telephone line hang up. The complaint resolution process was resumed.

If the team is satisfied with the follow-up to the complaint, the complainant is informed by letter or e-mail, with a note that a second follow-up will be performed within six months, to ensure that any new policies and procedures that have been put in place are actually being followed.

Mediation

The Commissioner's Office may enter into a process of negotiating with the parties involved to find the best possible solution for all concerned. In such a case, the Commissioner's Office is taking the role of mediator. In a complex situation where the ministry in question has indicated a genuine interest in resolving a specific issue, mediation can be an effective means of bringing the parties together and finding a concrete solution. This approach has been gradually introduced over the past two years and has already borne fruit.

In one case, the Commissioner's Office received a complaint about amendments to the *Regulated Health Professions Act* of Ontario to correct the lack of data for identifying practitioners who could offer health services in French. The Commissioner's Office invited the complainant and representatives of the Ministry of Health and Long-Term Care to work together to develop a question that would be put to all of the members and used to enter data into the database that the colleges are required to provide to the ministry and the public.

By working directly with the individuals concerned, it was possible to ensure that the proposed changes would more adequately meet the needs of the community. Even with the best of intentions, provincial institutions cannot always satisfy complainants' expectations if they do not fully grasp their scope.

The Commissioner firmly believes that government ministries and agencies must participate actively in finding solutions to issues raised by the public about French-language services. All of the parties must feel

According to this judgment, equivalent services are those that meet the needs of the communities served. Translation is not adequate in meeting the needs of Francophone communities and does not reflect the principle of substantive equality in any way.

In *Desrochers*, it was shown that the services offered must be equal in quality, and that the outcome, that is to say the provision of high-quality services, must also be equivalent. This applies to Ontario as well. In other words, the French-language services of the provincial government must be equal in quality to those offered in English, and their impact on the population must also be equivalent.

When a complaint is received, an acknowledgement letter is sent to the complainant within 24 hours, explaining that the Commissioner's Office has read and understood the nature of the complaint. The Commissioner's Office forwards the complaint by e-mail to the person delegated by the Deputy Minister of the ministry in question in the days and weeks following receipt of the complaint.

Upon receipt of a reply from the Deputy Minister's delegate, the Commissioner's Office studies the response and determines whether additional questions need to be sent. The complaint may not be founded, although this is rare.[40] Correspondence between the Commissioner's Office and the ministry in question may take a few weeks or even a few months, depending on the complexity of the complaint and the changes that must be made in order to arrive at a satisfactory resolution.

If appropriate, the Commissioner's Office may then make recommendations to the ministry for a solution to a complex problem. These recommendations may be presented formally, by means of a letter to the Deputy Minister, or they may be included in the annual report.

Once satisfied with the ministry's final response, the Commissioner's Office follows up on the complaint by attempting to obtain the same service as the complainant tried to obtain, if this is possible. In one such instance, a member of the Commissioner's Office staff attempted to follow up by requesting a service in French, only to have the person at the other end of the telephone line hang up. The complaint resolution process was resumed...

If the team is satisfied with the follow-up to the complaint, the complainant is informed by letter or e-mail, with a note that a second follow-up will be performed within six months, to ensure that any new policies and procedures that have been put in place are actually being followed.

Mediation

The Commissioner's Office may enter into a process of negotiating with the parties involved to find the best possible solution for all concerned. In such a case, the Commissioner's Office is taking the role of mediator. In a complex situation where the ministry in question has indicated a genuine interest in resolving a specific issue, mediation can be an effective means of bringing the parties together and finding a concrete solution. This approach has been gradually introduced over the past two years and has already borne fruit.

In one case, the Commissioner's Office received a complaint about amendments to the *Regulated Health Professions Act* of Ontario to correct the lack of data for identifying practitioners who could offer health services in French. The Commissioner's Office invited the complainant and representatives of the Ministry of Health and Long-Term Care to work together to develop a question that would be put to all of the members and used to enter data into the database that the colleges are required to provide to the ministry and the public.

By working directly with the individuals concerned, it was possible to ensure that the proposed changes would more adequately meet the needs of the community. Even with the best of intentions, provincial institutions cannot always satisfy complainants' expectations if they do not fully grasp their scope.

The Commissioner firmly believes that government ministries and agencies must participate actively in finding solutions to issues raised by the public about French-language services. All of the parties must feel

[40] Of the 118 complaints resolved in fiscal 2008-2009, only five complaints (approximately 4%) were deemed to be unfounded.

that they have a role to play. This includes complainants, who are asked to suggest possible solutions, and the institutions concerned, which must come up with corrective measures and address systemic issues.

3.3.2 Timelines

The Commissioner's Office has adopted the values of listening, respect, integrity, transparency and quality. It has made a commitment to espouse these values. For this reason, it has adopted a policy for resolving complaints within two years. This may seem like a long time for a complainant. However, as a general rule, complaints that take this long are highly complex and more difficult to resolve. Any complaint that cannot be resolved within this timeline points to a systemic problem or to an institution that is reluctant to cooperate on making the necessary changes. The Commissioner must report publicly on such cases, notably through his annual report to the Minister.

Throughout the complaint resolution process, the Commissioner's Office endeavours to keep the complainant informed of the steps that it is taking to resolve the issue satisfactorily. However, because of its limited staff, the Commissioner's Office does not always have time to provide complainants with the desired follow-up. Complainants are encouraged to contact the Commissioner's Office at any time for an update on the status of their complaint.

3.3.3 Complaints with a Straightforward Solution

When an error occurs, in spite of clear internal procedures and directives with respect to French-language services, a complaint can be readily resolved.

A Francophone immigrant who had recently arrived in Ontario decided to apply for benefits under the *Ontario Works* program, which is administered by the municipalities on behalf of the Ministry of Community and Social Services. At the social assistance office in his community, he was told by program staff, unaware of their obligations under the *French Language Services Act*, to come back with his own interpreter if he wanted service in French. Perplexed, he contacted the Commissioner's Office to find out what his rights were. In less than a week, the matter was resolved. The ministry committed to working with the City of Toronto, which made its employees aware of their obligations under the *Act* to ensure the delivery of French-language services.

In another social assistance office, this time in Hamilton, an applicant for social assistance had attached a document written in French to her application. When she was asked to translate it herself, she called the Commissioner's Office to complain. After the latter's intervention, the problem was resolved within 24 hours. This is a perfect example of a complaint that can be quickly resolved. Obviously, these cases do not require a complete restructuring of the services that are offered in French; rather, they require greater awareness on the part of staff dealing with the public of their obligation to offer services in French.

3.3.4 Urgent Cases

Although complaints primarily provide a means of measuring the quality of French-language services, this is not their only function. The Commissioner's Office has received calls that required urgent action.

In one instance, a court had granted a father supervised visits with his Francophone child, who was under two years of age, in a supervised visiting room. The staff at the centre wanted the father to sign an agreement that he would only speak English to his child during these visits. The centre informed the complainant that if conversations are not able to be recorded effectively, then the access centre would have no other choice but to cancel or suspend services until appropriate resolution is found.

Even though the complainant did not live in an area yet designated under the *French Language Services Act*, the Commissioner's Office appraised his situation and contacted the staff responsible for the program at the Ministry of the Attorney General so that a prompt solution could be found with the manager of the centre in question. The matter was resolved very quickly. The centre reached an agreement with a service provider to ensure that French-

language services could be delivered to Francophone families that were separated. It goes without saying that the centre should never have attempted to have the father sign such an agreement, which would have been a shocking affront to the spirit of the *French Language Services Act*.

3.3.5 Low-Impact Complaints

Some complaints have a greater impact than others. Since the object of the *French Language Services Act* is to preserve the cultural heritage of the Francophone community for future generations, the Commissioner's Office performs a triage as soon as it receives a complaint. A grammatical error in the French version of a document on a website can be quickly corrected. Although it has a low impact, a complaint such as this may be admissible, is often founded, and can be quickly resolved.

The Commissioner's Office uses the term "low impact" to refer to complaints the resolution of which will satisfy one individual case without substantially improving the quality of French-language services offered to the community. Such complaints are entered in a separate column and not included in the column for complaints received for each ministry. However, this procedure is only followed for one-time complaints, not for complaints over systemic problems. The following complaints, and many others like them,[41] have little impact and are not included in the tally of complaints received for an individual ministry.

A motorist parked his car in the parking lot of a tourist attraction. He paid for parking and noticed that the parking meter had issued him an English-only receipt. He contacted the Commissioner's Office to have the Ministry of Tourism rectify the situation. The Commissioner received confirmation that the venue in question had a very elaborate policy on the active offer of French-language services, as well as quality control mechanisms to ensure that all documentation provided to the public was bilingual. The ministry acknowledged that this was an isolated incident and agreed to reconfigure its parking meters to issue bilingual receipts.

3.4 Quality of Service Offered by the Commissioner's Office

The Office of the French Language Services Commissioner has only one staff member[42] with responsibility for investigating complaints. This person handles some 300 complaints per year. In contrast, investigators working in other provincial ombudsman offices handle between 50 and 60 complaints per year. The budget of the Commissioner's Office for handling complaints was based on the number of complaints the Office of Francophone Affairs used to receive, that is to say, approximately 30 to 45 complaints per year. The Commissioner's Office simply does not have the human resources it needs to rapidly and effectively handle the volume of complaints it receives.

The above numbers show that Ontario's Francophones care deeply about French-language services and are slowly but surely availing themselves of their rights by appealing to the Commissioner's Office. Aside from being a statistical tabulation of complaints received, these numbers also raise questions about the quality of the services that are offered to the public. Such a high volume of complaints shows that there are major shortcomings in the delivery of French-language services. Under these circumstances, it becomes impossible to do more with less, even if this is a basic tenet of the Ontario Public Service. Clearly, the Office of the French Language Services Commissioner is affected and, by extension, the quality of the services it offers to the public may be affected too.

41. In 2008-2009, the Office of the French Language Services Commissioner received 19 low-impact complaints.
42. The Office of the French Language Services Commissioner has five employees, including one Manager, Investigations, and 1 Executive Policy Advisor, who dedicate their activity with complaints received by the Office.

Admissible Complaints

IN ACCORDANCE WITH the *French Language Services Act*, government ministries and institutions must actively offer high-quality services that meet the needs of the Francophone community in the province's 25 designated areas. Unfortunately, this is not always the case, and the Commissioner's Office is counting on members of the public to make it aware of any violations. Such complaints will be considered admissible complaints.

Often, complaints are due to ignorance of the *Act* or a lack of planning and integration of French-language services into comprehensive models of development and delivery of services within ministries.

Thus far, the Commissioner has noted that senior ministry officials take French-language services and compliance with the *French Language Services Act* very seriously. The problem with compliance is often in the field. Poor-quality service from a single ministry official or service provider on behalf of the province can permanently undermine a Francophone citizen's trust.

Violations to the *French Language Services Act* reported by citizens are particularly felt by the Francophone population when they stem from the large sector of governmental services that offers programs and services likely to affect their daily lives directly.

4.1 Health Sector

The Ministry of Health and Long-Term Care administers the system of health care and health service delivery to Ontarians. It regulates hospitals, nursing homes and medical laboratories. Just like any other Ontario government ministry, it must comply with the *French Language Services Act* and take whatever measures are necessary to ensure the accessibility and availability of French health services.

Proposed Regulation

By far, the greatest number of complaints received by the Commissioner's Office dealt with the **proposed regulation**[43] about the way in which the LHINs[44] would be responsible for dialoguing with their respective Francophone communities. Several of these complaints were from individuals, but many also included petitions. This issue galvanized the entire community.

The Commissioner also took part in the public consultations that ensued, submitting his analysis of the proposed regulation and a list of the substantive changes that would be needed in order to make the regulation comply with the *Local Health System Integration Act, 2006*. One could choose to be optimistic, believing that the government is listening since the proposed regulation that so angered the Francophone community was not adopted in its original form. One could also choose to be deeply disappointed that this process has been so flawed right from the beginning. The LHINs have been in place for nearly three years. Time is passing—precious time during which the Francophone community and its stakeholders are being deprived of an opportunity to be fully engaged in improving the local health system.

The Ministry of Health and Long-Term Care poorly managed the proposed regulation issue. A public consultation took place in six communities in May and June 2008.[45] It is quite clear that the proposed regulation that was subsequently tabled did not take the conclusions of these consultations into account, nor did it take into account an evaluation of the legal framework of the statute. This was evident from the public outcry that ensued. At a minimum, two precious years have been lost. This situation is simply unacceptable.

LHINs

The Commissioner's Office has received lots of complaints regarding Local Health Integration Networks (LHINs). Whether they are websites that should be in both languages, or consultation documents, presentations, budgetary requests or different contractual agreements that need to be understood and approved by Francophone boards, almost everything is prepared in English only. The ministry has a crucial role to play in overseeing the LHINs to ensure that they are on the right track. Clearly, it has not fulfilled its stewardship role.[46]

The Commissioner was made aware of a situation in which a LHIN had no understanding of its obligations. Two French service providers were unsatisfied with the quality of the services that were being offered in French, in particular,

[43] The proposed regulation was made public on September 11, 2008, launching public consultations over 60 days.
[44] Local Health Integration Networks.
[45] The conclusions of this consultation, held in Welland, Toronto, Ottawa, North Bay, London and Thunder Bay, have yet to be made public.
[46] For more details, see the Special Report on French Language Health Services Planning in Ontario, 2009, Office of the French Language Services Commissioner, May 2009. This special report is available online at http://www.flsc.gov.on.ca/files/Special_Report.pdf (page consulted in August 2009).

the English-only correspondence that this LHIN was sending to them. The Commissioner's Office used mediation in this case, bringing the key players together in order to come up with a better way to improve service delivery to French-speaking members of the public. This dialogue is now being continued without the presence of the Commissioner's Office, which initiated this mediation process.

Some complaints involve more than one government stakeholder in the health field.

In February 2009, *Centres d'accueil Héritage* launched a campaign to raise awareness about the lack of specialized long-term health care in French in Toronto. Widely covered in the media, this campaign was in response to the case of Ms. Sylvie Lavoie, who had been forced to place her mother in an acute care facility in Welland, because no spaces were available in the only Toronto facility that has spaces for Francophone seniors. Bendale Acres in Toronto, where only 15%[47] of the beds are reserved for Francophone seniors, had been unable to accommodate her elderly mother. The Commissioner was asked to intervene. It received petitions directly as well as copies of petitions sent to the MOHLTC. The Commissioner's Office contacted the ministry, which responded that the matter was the responsibility of the Toronto Central LHIN. The LHIN responded that it would take the matter into consideration in the Integrated Health Service Plan that it was in the process of developing. The Toronto Central Community Care Access Centre acknowledged that there are no facilities with long-term care beds exclusively for Francophones in Toronto, a responsibility that falls to the LHINs. This matter is far from being resolved and the Commissioner is working with the parties to come up with a satisfactory solution and to secure more beds for Francophone seniors in the Toronto region.

It would appear that the Ministry of Health and Long-Term Care has not yet seized on the opportunity afforded by these complaints to improve the quality of and access to French-language health services. The Commissioner has noted that the ministry has taken a somewhat passive approach to its legal obligations under the *French Language Services Act*. The LHINs need clear directives from the Ministry. The fact that the public has huge expectations of this ministry is yet another reason to involve the stakeholders in the Francophone community in the choice of modes of service delivery in their regions.

4.2 Justice Sector

Ontario's justice sector is vast, ranging from the Ontario Provincial Police to court clerks working across the province. There are thousands of transactions every day, in the course of which errors inevitably occur. However, errors and service gaps in French can have a direct impact and serious consequences for French-speaking citizens.

4.2.1 Courts

The *French Language Services Act* gives citizens the right to receive services in French from the provincial government in 25 designated areas. The *Courts of Justice Act* gives citizens access to justice in French. If only one of the parties is Francophone, the court proceedings may be bilingual, with a judge who can hear and understand the case in French, without the use of an interpreter. Under this statute, Francophones may also submit evidence in French in the designated areas.

Administration of Justice

The Commissioner has received many complaints over the administration of justice. French-language Services must be available and actively offered in the Ontario Court of Justice, the Superior Court of Justice and the Court of Appeal. Unfortunately, this is not always the case, in spite of clear directives from the Ministry of the Attorney General and the implementation of the *Strategic Plan for the Development of French Language Services in Ontario's Justice Sector*.

It has happened more than once that a citizen received

[47] DeGrandpre, Hugo. "Mourir en français, le combat des Franco-Ontariens." *Le Droit*, February 23, 2009.

French services from the court clerk and managed to schedule a bilingual hearing, only to find himself before a unilingual Anglophone judge. It is important to understand that not all judges and justices of the peace are aware of the language rights of Francophones in Ontario's justice system. In their defence, they are aware of the principles of equity, and it is highly plausible that their natural reflex is to check the citizen's level of understanding to ensure that he or she is able to follow the proceedings. The Commissioner's Office has received more than one complaint that, in the process of "checking," the judge determined that the Francophone knew enough English to get by and suggested to the latter that his case be heard that day. This puts the citizen in a very difficult position. He can either ask for another hearing date, a delay that could be costly (in time, in work days lost, in legal fees, etc.) or he can resign himself to a hearing in English and take the risk that some of the nuances of the proceedings will be lost on him.

No citizen should have to carry this burden because he is Francophone. Since 1984, with the changes that were made to the *Courts of Justice Act*, citizens are entitled to a hearing in French or a bilingual hearing, regardless of where they live in the province. They have the right to be heard by a judge without the help of an interpreter. Moreover, this right must be actively offered. As recently as last year, the Ontario Court of Appeal noted that it is up to the courts to ensure that the language rights contained in s. 126 of the *Courts of Justice Act* are respected.[48]

A judge asking a French-speaking citizen if he also understands English is light years away from a judge actively offering a citizen his rights. As a result, the Francophone citizen loses confidence in the justice system in French. This has a direct impact on him, because he loses the possibility of a hearing in the language in which he is most comfortable. It also sends a message to the rest of the Francophone community that, although these rights exist, they cannot really be exercised. This undermines the purpose of the *French Language Services Act*, which is to preserve Ontario's Francophone community for future generations.

One way to address this lack of awareness on the part of some judges would be to provide training for new judges, whether they are appointed by the federal or the provincial government. As well, instruction in language rights enshrined in the statutes could be provided to judges already on the bench as part of their continuing education courses.

The Ontario Court of Justice has partnered with the National Judicial Institute to create a joint training manager and training program coordinator position at the Court. The Ontario Court of Justice and the Institute have offered a number of joint training programs, including talks on child protection law, communication skills for hearings, and the administrative skills of judges.[49] The Commissioner believes there should be a compulsory curriculum for all Ontario judges including training on language rights.

Lack of Bilingual Judges

There is a lack of bilingual judges in Ontario, and the Ministry of the Attorney General is well aware of this. The Commissioner pointed out this shortage in his first annual report, expressing the hope that all of the parties concerned would take concerted action. The Attorney General has appointed some bilingual judges and justices of the peace over the past two years. The Attorney General also wrote a letter personally to the Chair of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs in June 2008, stating that the federal government needed to appoint bilingual judges to the Superior Court. The need for more remains.

During the year, the ministry indicated that it was considering engaging members of the judiciary, and members of the law society, including members of the association of French-speaking jurists, the *Association des juristes d'expression française de l'Ontario*, to create a bench and bar committee that would explore ways to address the shortage of bilingual judges by the province and the federal government. The Commissioner is still waiting for this committee to be struck; in the meantime, he is still

[48] Beaudry (Re), 2008 Ontario Court of Appeal 148, para 24.
[49] Ontario Court of Justice, Biennial Report 2006-2007, p. 10.

receiving complaints about the lack of bilingual judges.

One of the main complaints is the inability to adequately respond to requests for bilingual hearings. There are numerous cases of citizens who have encountered difficulty exercising their rights. For example, a Francophone went to court not knowing that he was entitled to a bilingual hearing. When he discovered the active offer of French-language services, he asked for a bilingual hearing. However, he was only offered the services of an interpreter because it was decided that his English was good enough for him not to need a bilingual justice of the peace. It is ironic that the court actively offered him a service in French and then was not able to provide it when he explicitly asked for it.

This complaint points to the shortage of bilingual judges in Ontario courts generally and in Toronto courtrooms in particular. It also points to a recurring problem over access to a bilingual hearing in certain municipality-administered courtrooms.[50]

In order for access to justice in French to become a reality, the entire administrative structure of the justice system needs to be coordinated as well. Indeed, both acts allow Francophone citizens in Ontario to have access not only to French-languages services offered by the government, but also access to justice in French. These are the *French Language Services Act* and the *Courts of Justice Act*. It is reassuring for a citizen to know that he will have a bilingual hearing under of the *Courts of Justice Act*. However, if the security staff, the signage indicating the location of courtrooms, and the administrative staff cannot provide information in French, this citizen may never find his way to the courtroom. The Commissioner's Office has received several complaints to this effect. These problems must be addressed promptly, and the Commissioner expects this to be done.

RECOMMENDATION 4

The Commissioner recommends that the Attorney General of Ontario engage the judiciary and the Bar, including practitioners from the Francophone community, to establish a bench and bar committee.

The committee's mandate would be to recommend ways to actively increase the knowledge of every federally or provincially appointed member of the judiciary in Ontario with respect to language rights.

The committee's mandate would also include proposing concrete and concerted steps to address the shortage of bilingual judges in Ontario.

The Commissioner is also recommending that this committee, to be created within six months of the tabling of this annual report, establish a one-year deadline for each mandate and that its conclusions be made public at the end of this period.

Ontario Provincial Police

In addition to its duty to protect the public, the Ontario Provincial Police has a duty to promote safety in the community. The OPP has programs that are designed specifically for school children. Unfortunately, it seems that not every OPP detachment in the province is aware of the OPP's obligation to actively offer its services in French.

A glaring example of this lack of active offer concerns the OPP's program to make Grade 6 students aware of the effects of drug use. One mother wanted her daughter, enrolled in a French-language school, to attend this program in French. She informed the Commissioner's Office that the school told her that the program, according to the local OPP, was only available in English and would consequently be offered in her daughter's English as a Second Language class.

Upon following up with the OPP, the Commissioner learned that the program had been translated into French and that French-language schools had only to ask for it. However, the school would have requested a French

[50] Between 1998 and 2002, the Province of Ontario Act transferred responsibility for provincial offences courts from municipalities to the province. This Act contained no provision that would require the municipalities to offer the same level of service in French as was offered by the province under that legislation. This oversight in drafting has created legal confusion and has not been addressed.

presentation if it had known it was available. This example shows how important the local OPP's responsibility to proactively offer the program in French to French-language schools. The Commissioner's Office pursued the matter and obtained a commitment that measures would be taken to ensure that this situation does not occur again.

4.2.2 Administrative Tribunals

Administrative tribunals were created to meet a specific need requiring specialized knowledge or simply to take some of the pressure off the courts. They provide the public with a less onerous and costly alternative. It may be the Human Rights Tribunal of Ontario, the Social Benefits Tribunal or the Landlord and Tenant Board. Ontario has over 200 administrative tribunals that come under the jurisdiction of various ministries. They are government agencies within the meaning of the *French Language Services Act*. Consequently, all of the services they offer to the public in the designated areas must also be available in French.

The Commissioner's Office has received a number of complaints about the ability of these tribunals to offer services in French, both in terms of their administrative staff and in terms of the tribunal itself. The Commissioner will be giving this matter special attention over the next year.

In one case, members of the Francophone community complained to the Commissioner over the quality and accessibility of French-language services offered by the Social Benefits Tribunal. The list of violations of the *French Language Services Act* provided by the complainants was lengthy. It included a lack of French-language services at all times over the telephone and in person, failure to respect the client's choice of language of correspondence, long delays in obtaining copies of decisions in French, and difficulty obtaining a date for a hearing in French. The Tribunal promptly took corrective action, developing a strategic and operational action plan for French-language services to be implemented over the short and the long term to address these service gaps. It informed every member of its team of this action plan. Moreover, at the Commissioner's Office's request, all parties agreed to meet to come up with performance measures and to discuss their ability to address the many issues raised by the complainants. This case is another example of the mediation role the Commissioner's Office continues to play in order to find solutions that are satisfactory to the parties involved.

4.3 Government Services

The Ministry of Government Services plays an important role in the delivery of government services to the citizens of Ontario. This ministry is responsible for *ServiceOntario*, which issues birth certificates, death certificates and marriage licences, for the operation of land registry offices, and for the oversight of the Private Issuing Network, which currently provides driver and vehicle licensing services.

The Commissioner's Office received a considerable number of complaints during the first quarter of 2008 over the *ServiceOntario* centre located at 777 Bay Street in Toronto. Gaps in its French services were reported to the ministry, which agreed to develop a French-language human resources plan and to increase its bilingual staff in order to increase its ability to offer services in French. Since then, no further complaints have been received about this location.

4.4 Other Sectors

A number of government ministries and agencies have quickly grasped what is being asked of them with the changes to the *French Language Services Act*. The cooperation and collaboration they have offered is, in many cases, remarkable. More importantly, it has resulted in a distinct improvement in French-language services for the public.

Ministry of Transportation

The Commissioner has received many complaints about English-only road signage. In the course of its investigation, the Commissioner's Office discovered that the Ministry of

Transportation (MTO) has an exemplary policy on bilingual signage, but that this policy had not been made public. Thanks to the complaints that were filed, MTO was able to correct isolated incidents of English-only signs and has posted its bilingual signage policy on its website.

Developed to comply with the *French Language Services Act*, this policy states that bilingual signs must be posted on all provincial roadways in the designated areas. It also states that in the event of roadwork on a road in a designated area, one bilingual sign or two portable electronic signs must be posted to inform motorists of road conditions. Municipalities may post bilingual signage but are not legally required to do so. However, if a municipality has a by-law providing for the delivery of French services and communications, it must comply with the *French Language Services Act* by posting bilingual signage along its roads.

Ontario's French Licence Plate Slogan — *Tant à découvrir*

In May 2008, the Ontario government announced, to its credit, a French version of the Ontario licence plate with the slogan *Tant à découvrir*, also discussed in the highlights chapter. Many Francophones ordered French plates and then the Commissioner's Office received a series of complaints over the fact that the French slogan could not be placed on personalized licence plates and that the Franco-Ontarian flag could not be added. In addition, French licence plates were not available for every type of vehicle. The Commissioner intervened and, in June 2009, it was announced that some of these complaints had been addressed. It is now possible to combine the French slogan and the Franco-Ontarian flag on a passenger vehicle licence plate. However, it is still not possible to combine the French slogan alone with any other illustration or exclusively with a personalized licence plate, not to mention plates for other types of vehicles and motorcycles. It goes without saying that the Commissioner's Office is pursuing this matter with MTO to find a solution to the other cases that were not mentioned in the government's recent announcement.

Ministry of Labour

Complaints make it possible to identify inadequate service delivery and accessibility. A single complaint can have a real impact on the offer of French-language services, as the following example illustrates.

During safety-in-the-workplace training, an instructor informed the Commissioner's Office that French versions of the regulations under the *Occupational Health and Safety Act* were lacking. Employees in a private company had asked the instructor for these documents in French, but they were only available in English. The Commissioner's Office stepped in, and the Ministry of Labour took corrective measures, agreeing to translate all of the regulations adopted under the *Act*, in cooperation with the Ministry of the Attorney General. The ministry created a timeline for this translation project, providing the Commissioner's Office with regular updates on its progress and completing the project on time.

Ministry of Finance

Municipal Property Assessment Corporation

The Municipal Property Assessment Corporation (MPAC), under the *Assessment Act*, collects information about property owners. The information MPAC collects has a real impact on the services subsequently received by the Francophone community. These data are used for a number of purposes, such as monitoring demographics for education planning, determining the number of trustees to be elected at each municipal election, and creating lists of potential Francophone jurors under the *Juries Act*. All these issues demonstrate a great interest from the public, which in turn has also an impact on access to justice in French.

School board funding is no longer directly dependent on the number of taxpayers who have elected to support a particular board, but on a budget envelope from the province. Pursuant to the *Assessment Act*, unless a taxpayer specifically states his support to another board, it is awarded to the English-language public school board by default. [51]

51 For more details, see the subsection 16 (4) of the *Assessment Act*. Available online: http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_90a13_e.htm#BK16 (page consulted in September 2009).

A taxpayer who decides to contest this state of affairs and jump through the many hoops prescribed by the *Education Act* must have limitless patience. In addition to being extremely complex, this issue raises problems of a systemic nature. The Commissioner's Office is monitoring this issue very closely and is actively involved to ensure there is a positive outcome.

LCBO

Generally speaking, the public is not aware that the LCBO offers French services, either because these services are not widely used or because they are difficult to access. It is hard to know where to turn for French services, and yet receiving high-quality French service can make all the difference in a Francophone customer's shopping experience, whether it is advice in an outlet, during a tasting or in *À bon verre, bonne table!*, the French version of the LCBO's *Food & Drink* magazine. After a number of complaints were received about the lack of French services in some outlets and about ordering products over the Internet, senior officials at the LCBO agreed to meet with the Commissioner's Office. The result: a series of promising actions on the part of the LCBO.

For example, the LCBO is looking at its designated outlets to take into account the data from the most recent census and to adjust its French-language services. It is also reviewing a study based on a survey of customers and employees to gain a better understanding of the needs and expectations of its French-speaking customers. It has created an up-to-date list of employees who speak French and these employees now sport a bilingual pin. The LCBO has also ensured that outlets designated under the *French Language Services Act* are easy to spot, with bilingual signage. It has updated its website and the VINTAGES website, encouraging advertising that targets Francophones. The Commissioner congratulates the LCBO and the staff at the Ministry of Finance for these initiatives.

4.5 Communications

Since his appointment, the Commissioner has impressed upon senior government officials the distinction between communication and service under the *French Language Services Act*. Communication relates to services offered in person, by phone, by mail, by memo, by fax and, of course, via a website. The Commissioner has already indicated to these officials that tolerance of communication gaps will be relatively low, because French-language service planning and delivery can readily address these gaps. There is no excuse for the number of complaints received by the Commissioner's Office.

Internet

Every government ministry and agency communicates information by means of a website. *Ontario.ca* has been completely revamped and now features a comprehensive section for Francophones, as highlighted in Chapter 6. And yet, some government ministry and government agency websites do not provide French services of adequate quality. This is difficult to understand and even more difficult to excuse.

Urgency is often cited as the reason why French versions of press releases are not provided, as in the case of H1N1 flu. This is why it is essential for French-language services to be integrated into the communication planning process right from the outset, with a translator in place, if necessary, to provide information simultaneously in French, as stipulated in the *Act*.

Hospitals, community health centres, and other stakeholders in the area of French-language health services are right to demand to receive this information at the same time as the rest of the population. These stakeholders relay information from the ministry and ensure there is appropriate follow-up within their networks and the population. There may be extraordinary circumstances, where simultaneous communication of information in French is impossible. In such cases, the delay must be explained and the public

must be given a means of contacting someone who can give them the information they need in French. The delay must be short, not months-long, as has been observed in the past. One week later is too late. Three days later is also too late, especially when it comes to health matters.

After nearly three years, it is very difficult to understand why the LHINs do not all have a bilingual and up-to-date website, considering that the distinction between designated and non-designated areas does not apply on the Web.

The same type of complaint may have very different repercussions in the case of another government ministry or agency.

For example, after the Commissioner's Office received a complaint about the number of errors on the public service appointments website, the Ministry of Government Services completely overhauled this website. It also updated its website for public service recruiting to allow for information on bilingual positions to be posted more effectively.

A complaint was filed that the Ministry of Economic Development and Trade's website at www.2ontario.com did not provide French versions of information posted. After the complaint was filed, the ministry acknowledged that this was a fundamental violation of the *French Language Services Act* and quickly addressed this deficiency in the redesigned website www.investinontario.com where all government content has been translated. However, although the information provided by the other ministries is now systematically translated into French, data from non-government partners continues to be posted in its language of origin.

Other Types of Complaints

OVER THE PAST FISCAL YEAR, the Commissioner's Office received 30 complaints that were difficult to categorize. They concerned the delivery of services the public perceived to be government services. This usually happens when an agency has a monopoly on a service and the citizen has no other option. In most of these cases, the solution has a direct impact on the quality of French-language services.

FIGURE 3

Gap in the relationship between a ministry and service providers

In analyzing these complaints, the Commissioner's Office looks at the nature of the service, the level of responsibility of the ministry involved, and the nature of the relationship between the ministry and the service provider. A service provider may not be subject to the *French Language Services Act* itself. However, depending on its nature, the service it offers may be subject to the *Act*. Indeed, the *Act* applies to all programs and services offered by the government, regardless of the mode of delivery.

5.1 Service Delivery Continuum

Over the past decade, the government's role has changed enormously, from one of direct service delivery to one of stewardship and safeguarding of the public interest.

During the 1990s, different delivery service modes were tested through various types of agreements with the private sector. These now include the delivery of services through partnerships and devolution to other levels of government. Increasing use of information technology has also transformed service delivery. Today, new programs and services are designed and implemented in partnership with the broader public sector and the private sector. The focus has shifted from offering services on behalf of the government to designing new services with the government. Do these constitute public services within the meaning of the *French Language Services Act*? This is an important question, because the more remote service delivery is from a ministry, the harder it is to pin down its direct responsibility (Figure 3). The analysis of this type of complaint deals specifically with this question. In the public's view, services offered by these new entities are still government services.

These changes may increase access to French-language services, especially with the growing use of technology and the proliferation of points of service. However, this is not always the case. Before introducing changes, the ministries must determine the ability of potential service providers to continue offering high-quality French services. The impact of these changes on the Francophone community must also be taken into account. The community must remain vigilant in order to ensure that the quality of French-language services does not suffer.

5.2 Transfer Payment Agencies

Basically, transfer payment agencies are independent agencies that offer services to the public on the government's

behalf. They receive funds from the province in return for the services they deliver to the public. They must demonstrate their ability to comply with all government directives and regulations, while reassuring the government regarding their capacity to deliver services that meet its quality standards.

Sometimes, service contracts with these transfer payment agencies include specific clauses on compliance with the *French Language Services Act*, but not always. Even when a service contract does include such clauses, they are not always of consistent quality.

The Commissioner has received several complaints about services delivered through transfer payment agencies. So far, it has asked the ministries concerned to address the service gaps identified by the complainants. It is up to the ministries to address these alleged service gaps. Whether or not the agency itself is fully or partially designated, the Commissioner's Office will attempt to find a solution to resolve the complaint. The following case is a perfect illustration.

A social worker shared with the Commissioner's Office her concerns about the services being offered by a Children's Aid Society. Although neither the agency nor the area it served was designated, the complaint was forwarded to the Ministry of Children and Youth Services to find a solution. The Children's Aid Society found a private service provider to eliminate the language barrier for its French-speaking clients. The ministry is to be congratulated for its response in this case. However, the issue of the well-being of children and of access to French-language services must take priority over considerations based on the real or assumed limits of the *French Language Services Act*. The Commissioner plans to return to this question, which he believes is crucial to the well-being of children.

5.3 Service Providers

The government employs a variety of strategies for delivering services to the public via agreements with service providers. In some cases, these agreements pre-date the *French Language Services Act*. In other cases, there is a tendering process or services are provided on an as-needed basis over a limited time period.

5.3.1 Private Accredited Service Providers

The ministries allow private companies to offer government programs and services under agreements that govern the service delivery model. Accredited suppliers are accountable to the government for a certain period of time, depending on the length of these agreements.

Ministry of Government Services

To members of the public, the difference between a *ServiceOntario* counter and a driver and vehicle licence issuing office is not always obvious. *ServiceOntario* offices were created when a number of government services were restructured. *ServiceOntario*, a division of the Ministry of Government Services, offers a wide variety of services such as health cards and driver's licences directly to the public. As its name suggests, the second kind of service renews and issues driver's licences.

Complainants have identified a lack of French-language services at driver and vehicle licence issuing offices, particularly in the designated areas. The Commissioner's Office has reported these service gaps and asked for corrective measures to be taken to meet the needs of the Francophone clientele. The ministry has acknowledged that this situation penalizes French clients but has pointed out that these private service providers have signed agreements with the government, some of which pre-date the *French Language Services Act*. However, the ministry has also agreed that a French-language service clause will be added whenever a service delivery agreement comes up for renewal.

As a result of negotiations undertaken by the Commissioner's Office, the ministry has provided assurances it will implement an action plan to ensure access to government services is improved and French-language services are available in all of the designated areas.

5.3.2 Private Service Providers

With this type of service delivery model, the ministry continues to be accountable for the quality of the services offered by a third party. Service standards must be an integral part of the agreement and compliance must be monitored on an ongoing basis by the ministry. Unfortunately, as the following cases demonstrate, this is not always the case.

Ministry of Training, Colleges and Universities

A member of the public applied for Ontario Self-Employment Benefits at a Francophone assessment centre. Once assessed, he was referred to the private company hired by the Ministry of Training, Colleges and Universities to deliver the program. However, the information session was offered in English. The applicant complained to the Office of the Commissioner, who spoke with the ministry in question to get a clear commitment the program would be offered in French. Even though it took one year to resolve this issue, the company has taken measures to enable it to guarantee that French-language services are offered at all times. These measures include a record of the number of Francophone clients who have received services on a monthly basis, orientation sessions for Francophone applicants, and training in French.

Ministry of Citizenship and Immigration

A Francophone citizen received a questionnaire in English from a university conducting a research project, which included an on-line survey on behalf of the Ministry of Citizenship and Immigration. He requested the French version of the questionnaire, and the university volunteered it had not received the funding it would have needed to translate the questionnaire. Recognizing mistakes had been made when the contract was designed and awarded, the Ministry agreed, in future, to determine what French language service requirements need to be integrated into the calls for proposals, lists of deliverables and contracts. In order to prevent this situation from happening again, the ministry took corrective measures, evaluating the nature and scope of products and services offered to the general public and taking into account the specific needs of the Francophone community.

5.3.3 Services Mandated by the Government

One example of services mandated by the government is an environmental health risk assessment that required public consultations within a designated area. The Commissioner received a complaint about the lack of French services associated with this study, which was designed to assess the potential impact on human health of exposure to metals in the environment. Although this matter was deemed non-admissible against the mining companies involved in the assessment, the Commissioner decided to forward the complaint to the Ministry of the Environment to clarify its responsibilities, since the public's health was at stake. The ministry immediately took steps to remedy the situation. Because of the delay in the publication of a French version of the study summary, the period for public consultations was extended and French content was added to the study website. The ministry took these measures to honour the spirit of the *French Language Services Act*.

5.4 Partially or Fully-Funded Organizations

Numerous complaints were received about hospitals in the province. Some of these hospitals are already designated under the *French Language Services Act*, which made it possible for the Commissioner's Office to intervene directly. Others have simply been identified as offering certain French-language health services, in some cases, for 10 or more years.

Identified Hospitals

In the space of a few weeks, the Commissioner received two complaints concerning the same hospital. On the day a Francophone needed service, neither the nurse nor the doctor on duty in the emergency room was able to provide care in French. Because she had not been able to obtain high-quality health care services, she contacted the Commissioner's Office. Although the hospital in question has been identified for many years and has a policy on French-language services,

it is not yet formally designated as a French health service provider.

In the second case, the complainant was already in a vulnerable state when she encountered difficulty obtaining French health care from the hospital. Her husband, who spoke only French and Spanish, needed surgery. When she contacted the identified hospital, she asked for service in French. However, the medical staff refused to serve her in French. Even worse, she was asked to bring her own interpreter to the hospital if she wanted service in French. She realized that her only option was to go to the hospital with her husband, even though she could not translate the medical terminology or accompany him into the operating room. Panic-stricken, she called the Commissioner's Office for help, which contacted the hospital directly to share its concerns and to try to find a solution to this emergency. The complainant was finally provided with the services of an interpreter and her complaint was resolved in less than 24 hours.

Public Health Offices

The Commissioner's Office has also received complaints about Ontario's public health offices; these complaints concern the lack of documentation in French for distribution to the public, service providers and school teachers. In response, the Ministry of Health and Long-Term Care (MOHLTC) produced a guide for its 36 public health offices to help them plan and offer French-language services. However, this is left up to the discretion of the public health offices.

The ministry maintains the offices are not subject to the *French Language Services Act* and are exempt under the *Municipal Act, 2001*. However, the province's public health offices receive funding from the MOHLTC, the Ministry of Health Promotion, and the Ministry of Children and Youth Services, in addition to funding from the municipalities. The Commissioner's Office will explore this issue. Because these are mandated services designed to fulfill a government obligation, they must also be offered in French in the province's designated areas, even if not all services are bilingual.

5.5 Delegated Administrative Authorities

The government has created many independent organizations operating at arm's length from the government. Over the years, the ministries, which were subject to the *French Language Services Act*, failed to meet their obligation under the *Act* to transfer their legal obligations to these newly created organizations. In the process of creating them, compliance with the letter and the spirit of the *Act* has been eroded.

And yet, as is true for government agencies, ministry powers and responsibilities have been delegated to these authorities. They are governed by framework agreements between the ministry and a private not-for-profit corporation. The ministry remains accountable and retains control over aspects prescribed by the *Act* and its regulations; the organizations assume responsibility for the regulatory, financial, and administrative aspects of service delivery. They are accountable to the government.

The Commissioner's Office has examined some of these organizations in response to complaints over a lack of French-language services. With the exception of the Board of Funeral Services, none has a truly bilingual website.

From a consumer standpoint, the *Tarion Warranty Corporation* received the most attention this year because of the volume of services it offers to home buyers in Ontario. *Tarion*'s role is to administer the New Home Warranty Program, inform the public of its rights, and settle disputes between builders and home owners.

The Commissioner is satisfied it has resolved individual complaints in this regard. However, it finds *Tarion*'s vague accountability measures and the lack of rigorous auditing by the ministry unacceptable. There is nothing to suggest complaints will stop any time soon.

5.6 Regulated Professions

The Commissioner's Office was able to resolve complaints which were difficult to categorize, and to markedly improve the quality and availability of French-language services. This was due, in large measure, to

the cooperation and willingness of the institutions and agencies involved, in spite of the fact that they are not directly subject to the *French Language Services Act*.

However, these agencies turn sometimes a deaf ear to their Francophone clients, using the excuse that the *Act* does not apply to them directly. This was the case with the College of Nurses of Ontario (CNO).

One CNO member noticed that a French version of the CNO's annual membership renewal form was not available on its website, even though the website had been fairly well translated into French. From this complaint, the College consulted a lawyer. It responded that the English version of the form had to be revised and that it would respond to the needs of its (majority) Anglophone members first, before translating the on-line version of the form into French. The translation would be available in 2010-2011. It attempted to justify this choice on economic grounds.

In this case, the Office decided not to enter into a legal debate and simply reminded the CNO that s. 86 of the *Regulated Health Professions Act* states that: "The Council shall take all reasonable measures and make all reasonable plans to ensure that persons may use French in all dealings with the College." The Commissioner recommended that, at least, a note be added to the CNO's website informing Francophone members that a hard copy version of the registration form was available in French. The CNO agreed to comply with this recommendation.

5.7 Hybrid Partnerships

Over the past year, the Ministry of the Environment's response to complaints has been exemplary. Not only has it proactively acknowledged that French-language services involve more than simple translation, it has also assumed its role of overseeing agencies not legally bound by the *French Language Services Act*.

In May 2008, the Commissioner received a complaint concerning a lack of French-language services from the source protection committees created under the *Clean Water Act*, 2006. Even though these committees are not bound by the *French Language Services Act* because of their status, the ministry responded quickly, creating an action plan to remedy this situation. It made a commitment that language would not be a barrier for Francophones who wanted to become involved in protecting their community's drinking water supply. The ministry will ensure all documents issued by the government and used by these committees are bilingual. The ministry expects other aspects of their action plan, including French websites, to be implemented by the source protection committees, especially those located in designated areas.

5.8 Public-Private Partnerships

The government regularly concludes formal agreements with third parties for the delivery of services, under which each contributes resources and shares the risks and benefits of service delivery. The best-known example of this type of partnership is *Teranet*, about which the Commissioner's Office has received a sizeable number of complaints.

Ontario boasts it was the first jurisdiction in the world to have an electronic land registry system. When it was first introduced in 1999, this system was entirely in English. In 1991, the then Ministry of Consumer and Business Services concluded a public-private partnership with a consortium of private companies to automate the province's land registry system. Under this complex arrangement, the consortium was responsible for the system's maintenance and operation and the Government of Ontario retained ownership of, and responsibility for, the data in the system.

At the time, the ministry consulted Francophone stakeholders. It was agreed French hard copy documents could be sent by fax or mail to a land registry office in one of the designated areas. Now, almost a decade later, no changes have been made, although people are increasingly using the Internet to obtain government services.

This complaint made it possible to raise the issue of the government's responsibilities under a public-private partnership and to take action with corrective measures in order to offer Francophone property owners equivalent services. The Commissioner's Office concedes this issue

is not straightforward; the entire system will have to be reconfigured. It has required lengthy negotiations with the ministry in order to come up with a satisfactory solution. Transformation of the system should be complete by the spring of 2010, enabling users to register their documents electronically in French. The Commissioner recognizes the delivery of service for the registration of property titles is not of equal quality; however, the ministry has demonstrated its willingness to correct the situation, with a timeline for the implementation of corrective measures.

5.9 Independent or Privatized Agencies — the Example of the Energy Sector

In recent years, a number of Crown corporations have been privatized without any assurance of continuity in the delivery of French-language services. *Ontario Power Generation* and *Hydro One* are perfect examples of devolution in the energy sector.

Although the Government of Ontario is their only shareholder, they are independent, for-profit business corporations. The majority of the members of their respective board of directors are not appointed by the Lieutenant-Governor in Council. Thus, they are excluded from the definition of a government agency under s. 1 of the *Act*. They are subject to the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, the *Public Sector Salary Disclosure Act, 1996*, and the *Auditor General Act*, so why are they not subject to the quasi-constitutional *French Language Services Act*?

However, the Ministry of Energy and Infrastructure to which they report is not excluded. The Commissioner's Office received a number of complaints in relation to these organizations, which were immediately forwarded to the ministry.

Two unilingual Anglophone representatives of *Hydro One* went to a Francophone's home to obtain his permission to cut trees on his property. Neither party could understand the other and the property owner decided to contact the Commissioner's Office to request that *Hydro One* send representatives who could speak French. Although *Hydro One* is not subject to the *French Language Services Act*, due to its new status under the deregulation of hydroelectricity, the Government of Ontario continues to be *Hydro One*'s owner and main shareholder. The Commissioner's Office forwarded the complaint to the ministry with oversight, i.e. the Ministry of Energy and Infrastructure. The Deputy Minister personally sent a letter to the CEO's of the ministry's agencies (including *Hydro One* and *Ontario Power Generation*) communicating the expectation that, regardless of the legislative framework for some organizations, all bodies affiliated with the Ministry of Energy and Infrastructure demonstrate a commitment to serving Francophones in Ontario.

Exemplary Practices

THE COMMISSIONER FEELS that it is important to highlight some of the efforts that are made each year by various government ministries and agencies in the area of French-language services, believing that this is a constructive way to build on success. The following list of accomplishments in 2008-2009 is by no means exhaustive.[52]

[52] The Commissioner draws its inspiration from a list received from the Office of Francophone Affairs.

6.1 Ontario Licence Plates now Available with a French Motto

In May 2008, 26 years after Ontario adopted the English motto *Yours to Discover*, the Government of Ontario introduced a French motto, *Tant à découvrir*. Since its introduction, over 2,400 people have ordered French licence plates, mainly in eastern Ontario. This is both an excellent initiative on the part of the government and a symbolic gesture of recognition of Franco-Ontarians.

6.2 Designation of *Collège Boréal*

In May 2008, the provincial government granted *Collège Boréal* designation, making this French-language post-secondary institution of learning the first representative of the education sector to be officially designated under the *French Language Services Act*. This college of applied arts and technology now delivers French-language training programs as well as employment services on behalf of the Ministry of Training, Colleges and Universities. In designating *Collège Boréal*, the Government of Ontario has legally recognized the College's efforts to provide the Francophone community with adequate service in the future.

Founded in 1995, *Collège Boréal* delivers training programs as well as employment services to French-language communities in Northern and Central-Southwestern Ontario.

6.3 Study on Mechanisms of offer and the demand for French-Language Services in Ontario's Justice Sector

The Ontario Ministry of the Attorney General funded a study in cooperation with the Department of Justice Canada, on the demand for and delivery of French-language services in Ontario's justice sector. Conducted by the University of Ottawa's Research Chair in Canadian Francophonie, this research project will identify the services that are best adapted to Francophones and determine which factors encourage or limit the demand for French-language services in the justice sector. The data from the study will be used to enhance the French-language service offer in Ontario's justice sector.

6.4 *Ontario.ca*

The Government of Ontario started the year 2009 with a brand-new website. *Ontario.ca* is simpler and leaner; it contains dedicated sections for Francophones and for other groups as well, including Aboriginal People and Seniors. The new interface makes it easier to navigate the website and to find useful, relevant information on the services that are available to Francophones, the important role of Francophone communities in the life of the province, and their efforts to preserve their language and culture.

6.5 French-Language Services at Justice Ontario

In February 2009, the Ontario Ministry of the Attorney General developed a new section on French-language services on the Justice Ontario website.[53] This website contains information for Francophones on their rights in the area of French-language justice services across the province. It contains a directory of government offices offering justice services in French in Ontario and key French-language stakeholders in the justice sector. It is easy to access: just click on the Franco-Ontarian flag.

6.6 Awards of Excellence for Services in French

In 2006, the Government of Ontario created the Awards of Excellence for Services in French. Every two years, these awards honour members of the Ontario Public Service who have distinguished themselves through their exceptional work, dedication and contribution to the delivery of French-language services to the public. These awards highlight their commitment to implementing both the letter and the spirit of the *French Language Services Act*. Recipients[54] in March 2009 received awards in four categories: Effective Practices and Innovation, Excellence in Service Quality, Outstanding Leadership, and Career Excellence.

[53] For more information: http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/english/justice-ont/french_language_services/default.asp (page consulted in September 2009).
[54] The list of recipients is available on the Commissioner's blog at http://www.csf.gouv.on.ca/blogue/?p=355&lang=en (page consulted in September 2009).

6.7 Consultation by the Office of Francophone Affairs for its *Accent on Youth Strategy*

In September 2008, the Office of Francophone Affairs undertook an on-line consultation of young Francophones across Ontario to arrive at a better understanding of their relationship to the French language. Close to 400 young people completed the OFA's on-line questionnaire, sharing their perceptions of bilingualism. The study reveals that 94% of respondents between the ages of 18 and 22 believe that being bilingual enhances their career prospects in Canada. Close to 500 other young Francophones then took part in regional forums led by the *Fédération de la jeunesse franco-ontarienne*. The analysis that followed this consultation process led to the launch, in December 2008, of the *Accent on Youth Strategy* designed to promote the use of French by young Francophones through targeted activities to get them involved in their community.

6.8 Kingston French-Language Services Awareness Day

In October 2008, the Kingston Interministerial FLS Designation Planning Committee, chaired jointly by the Ministry of Children and Youth Services and the local ACFO,[55] organized an event to raise awareness among Kingston-based public servants. French Language Services Coordinators, as well as human resources and customer service professionals led notably workshops to the 200 members of the Ontario Public Service. The day included presentations by the local Francophone community, the Office of Francophone Affairs, and the Office of the French Language Services Commissioner on the active offer concept, and strategies for delivering high-quality government services in French.

6.9 GO Transit

Since June 2008, Ontario's interregional public transit system, GO Transit, has had a French-language website for its Francophone patrons, in addition to bilingual train and bus departure and arrival boards at Union Station. GO Transit now offers French-language customer service at its general information centre and hopes to post bilingual signage in all of its stations over the next few years. Even though there is still room for improvement, the Commissioner would encourage all public agencies across the province to follow the example of GO Transit in implementing initiatives to better serve their French-speaking clientele.

[55] French Canadian Association of Ontario, Thousand Islands Region Council.

7.1 Implementation of the Mission and Vision

In order to achieve this vision, the Commissioner stepped up meetings with the community and with government officials during this second year. The substantial increase in the number of complaints received is an indication that its efforts to make itself known throughout the province have borne fruit.

Activities of the French Language Service Commissioner's Office

WITH ITS OFFICIAL LAUNCH, the publication of two reports, and the implementation of the mission and vision created in the spring of 2008, the second year of operation of the Commissioner's Office was a very busy one. Its vision is to be known, indeed recognized, by the public and the government as providing a credible and effective mechanism for investigating and handling complaints.

7.1 Implementation of the Mission and Vision

In order to achieve this vision, the Commissioner stepped up meetings with the community and with government officials during this second year. The substantial increase in the number of complaints received is an indication that its efforts to make itself known throughout the province have borne fruit.

7.2 Community Meetings, Speeches, Public Appearances, and the Media

In 2008-2009, the Commissioner stepped up his meetings with organizations in Ontario's Francophone communities. In all, he held 170 meetings with agencies, organizations and associations representing Francophones. Naturally, the Commissioner also pursued meetings with senior public servants including the Deputy Ministers, in addition to holding regular meetings with groups of provincial and territorial government officials during most of his travels. He had opportunities to meet with members of the Senate, Canada's Commissioner of Official Languages, and New Brunswick's Commissioner of Official Languages. He took part in 40 public events, delivered 42 speeches (close to three times as many speeches as he delivered in 2007-2008), gave 62 interviews to the media, and published five articles.[56]

7.2.1 Tours around the Province

The Commissioner plans his tours around events that he has been invited to attend, such as invitations to give a speech or to participate in a provincial event. In 2008-2009, he has received close to 70 such invitations, and has made eight tours to parts of French Ontario, from Thunder Bay to Welland and from London to Cornwall. Each time, he has taken the opportunity to meet with as many groups as possible in order to more clearly understand their French-service needs. He has taken the pulse of these communities and identified gaps in the delivery of the services to which they are legally entitled. He plans to pursue these tours of the province during the next year of his mandate, visiting regions that he has not yet had an opportunity to visit since his appointment as Commissioner.

7.2.2 Visits to French-Language Schools

The Commissioner has incorporated visits to French high schools into almost all of his travels since the fall of 2008, because one of his objectives is to meet with French-speaking high school students. In October 2008, he voiced his support for PASSAGE.[57] This program echoes his desire to encourage young Francophones to use French in school and to become aware of their rights as actively-involved French-speaking citizens now and in the future. He has visited over a dozen elementary and secondary schools throughout Ontario and met with each of the French-language public and Catholic school board associations. He found this to be a very enriching process, and hopes to continue meeting and talking with Ontario's Francophone students in the future.

7.2.3 The Commissioner's Expertise

Increasingly, agencies and associations are approaching the Commissioner for his expertise in the field of language rights. On numerous occasions, he has been invited to speak at forums and symposiums on language rights in various parts of the country, including St. Boniface, Quebec City, Moncton, Iqaluit and Winnipeg. Provinces such as Manitoba that are exploring the possibility of enacting a statute similar to Ontario's *French Language Services Act* have asked the Commissioner to explain the tenor and scope of this statute and are looking to the example that Ontario is setting in implementing it. The Commissioner is regularly asked to share his knowledge and expertise; this was the case with Nunavut, which has just enacted a new *Official Languages Act* that is progressive, avant-garde and full of promise.

7.3 Official Launch of the Office of French Language Services Commissioner and its Website

The official launch of the Office of the French Language Services Commissioner took place in Toronto on May 27, 2008, after nine months of operation. Close to 200 guests attended the launch of this new Ontario government agency and learned of its mandate to improve access to French-language government services for Francophones and Francophiles. Premier Dalton McGuinty delivered a message in French via a videoconference, applauding the creation of the independent agency and expressing his trust in the Commissioner. The Minister Responsible for Francophone Affairs delivered a rousing speech on the Commissioner's Office, which was followed by a ribbon-cutting ceremony. The event also included the official launch of the Office's website, with its

[56] The Commissioner's articles have been published in L'Expression (the AEFO newsletter), the newsletter of Parents Partenaires en Éducation (PPE), FOCUS, Thèmes Canadiens, and the 2009 directory of Centre francophone de Toronto.

[57] PASSAGE is a program that makes it possible for Ontario high school teachers to bring speakers into the classroom to talk about their work. By providing young people with information about every field of endeavour, PASSAGE is helping to shape a new generation of French-speaking Ontarians. For more information: http://www.passage.franco.ca/ (page consulted in September 2009).

clean, user-friendly, dynamic branding in the official colours of Ontario's Francophone community. Clearly, May 27, 2008, will be proudly remembered as an important day in the history of French Ontario.

7.4 The Commissioner's Blog

The Commissioner wants to stay as close as possible to the province's Francophone communities. For this reason, in February 2009, he launched his own blog to provide Francophones with a forum for sharing their thoughts, feelings and ideas. Writing approximately three entries per week, he talks about his meetings with Ontario communities and his activities as Commissioner. His main topics, however, are events of importance to Ontario's Francophones, such as the *Desrochers* case,[58] which was the subject of his very first blog entry. The Commissioner's blog can be accessed at http://www.csf.gouv.on.ca/blogue/?lang=en.

7.5 The Commissioner's Positions and Interventions

Between April 2008 and March 2009, the Commissioner was asked to take a position on a number of issues of public interest. Whether by writing a letter of support or delivering a speech, when he felt it was necessary, the Commissioner spoke out publicly on some 10 occasions during the second year of his mandate.

In August 2008, Ontario's Francophones learned that the blockbuster show, ***L'Écho d'un peuple***, was being discontinued. The Commissioner conveyed his appreciation to the organizers of this event, which had so proudly and convincingly portrayed the history and culture of Ontario's Francophone community. Saluting the hard work and courage of the entire organization, he acknowledged the impact that the show had had on the community and the courage that it had taken to produce a show on this scale. Having expressed his sincere hope that the show would carry on, he was pleased to learn that the new Board of Directors of *L'Écho de la nation*[59] is planning to re-launch the show in the summer of 2010.

One month later, he expressed his concern over the removal of TFO from the programming of satellite television distributor **Star Choice**.[60] In a letter to Star Choice, the Commissioner explained that TFO connects the Francophone communities in each province and helps these communities to grow and prosper. He explained that TFO reaches young Francophones with programming that is entertaining and informative, helping them to build a strong sense of self. He explained that it also reaches Francophiles who want to improve their French-language skills. The Commissioner encouraged Star Choice to reconsider its decision and to continue offering TFO to its diverse client base.

In October 2008, the Commissioner publicly supported the **bilingual signage by-law** for the Municipality of Russell. Together with his federal counterpart, Graham Fraser, he applauded the councillors for their initiative, saying that it sent a clear message about the community's Francophone heritage and its desire to preserve that heritage. He indicated that public recognition of the French language is clearly a factor in the fight against assimilation.

The Commissioner also recognized the importance of the **program to translate municipal by-laws**, pursuant to the Canada-Ontario Agreement. When funding ended in March 2009, the Commissioner wrote the *Association française des municipalités de l'Ontario* (AFMO) to say how important this project was in rallying the Francophone community and in meeting the needs of municipalities to serve their Francophone citizens. Because municipalities are the most accessible form of government for most people, he strongly encouraged AFMO to secure the funding it needed to pursue the municipal by-law translation program.

With his letter to the **Canadian Radio-television and Telecommunications Commission**, the Commissioner took part in the public hearings in the fall of 2008 as part of a review of English and French-language radio broadcasting in minority language communities in Canada. One of the points he made concerned the importance of community radio and its contribution to the development and identity of Francophone communities in Ontario. The Commissioner

[58] Desrochers v. Canada (Industry), *op. cit.*, note 39.
[59] Dugas, Jean-Francois. "La relance de L'écho piloteé par des artisans de première heure." *Le Droit*, May 24, 2009.
[60] Star Choice has since changed its name to Shaw Direct.

encouraged applications for access to frequencies by community radio stations because they support Francophone community-building. He also pointed to the importance of TFO. Because of its rich, educational programming, TFO plays a central role as a cultural and artistic vehicle, and contributes to the development of the Francophone communities. The Commissioner urged satellite television and cable distributors to continue offering TFO in their programming.

In the wake of the Symposium on the Aménagement Linguistique Policy, the Commissioner spoke out in support of pursuing the **cultural pedagogy pilot project**[61] in December 2008. Addressing the Assistant Deputy Minister, French-Language Education and Educational Operations, he reiterated the importance of this project to community development in French Ontario. In addition to preserving their language, this project has in recent years helped young people to build and consolidate their identity as Francophones. Insisting on the importance of pursuing this project in some form, the Commissioner made the case that the entire population of Ontario would benefit from it over the long term.

In March 2009, **Radio-Canada** announced that it was cutting hundreds of positions from its French-language programming across the country. Even though this is not part of his mandate, the Commissioner wrote a strongly-worded blog entry denouncing the cuts. He then repeated these comments in his public appearances, after receiving a series of complaints. The elimination of such programs as *L'Ontario Aujourd'hui*, *Le Téléjournal midi*, and *Les Arts et les autres*, not to mention the discontinuation of all local programming in Windsor, including the regional component of *Grands Lacs Café*, is a huge loss for Ontario's Francophones. The Commissioner joined with the community in expressing shock and disbelief at the cuts at a meeting with Radio-Canada executives.

One of the Commissioner's most intensive interventions in 2008 was over the **proposed regulation on the engagement of the Francophone community**. In a letter to the Minister of Health and Long-Term Care, the Commissioner shared his thoughts, together with his deep concern, about this proposed regulation which, in his view, was inconsistent with the wording of the *Local Health System Integration Act, 2006*. The Commissioner's Office received more than 100 complaints on this subject. His letter led to his first *Special Report on French Language Health Services Planning in Ontario*.[62]

7.6 The Commissioner's First Special Report

Following his appointment, the Commissioner immediately began work on a report on French-language health services. Pursuing this objective, he met with health care sector stakeholders, representatives and professionals on numerous occasions in order to gain a clear understanding of the delivery of French-language health services in Ontario. As a result of these consultations, he was able to make eight recommendations to the Ontario government and the Minister of Health and Long-Term Care. The Commissioner made his report public in May 2009 and is waiting for a response from the government.

[61] The pilot project on cultural pedagogy ended in April 2009, with the launch of its website at www.pedagogieculturelle.ca/ (page consulted in September 2009).
[62] Office of the French Language Services Commissioner, op.cit., note 40.

CONCLUSION

At the conclusion of the second year of his mandate, the Commissioner wanted to highlight government initiatives that will have a positive and lasting impact on French-language services for the Francophone population. This was certainly the case with the new inclusive definition of Francophone. The Commissioner would like to see more initiatives like this, which will enhance the delivery of French-language services that are adapted to the needs of Ontario's Francophone communities.

In addition to highlighting these initiatives, however, the Commissioner has also documented in his second annual report a number of systemic problems within the government with respect to the delivery of French-language services. The high number of complaints the Commissioner received in such a short period of time bears this out; these complaints indicate that Francophones are appropriating French-language services and speaking up when these services are non-existent or when they deem them to be of poor quality.

Thus, each of the Commissioner's recommendations is designed to resolve problems within the government that are impeding the efficient and effective implementation of the *French Language Services Act*. The Commissioner has called for an end to the practice of randomly designating bilingual positions. He has recommended the development of a manadatory policy on human resources for French-language services, with strategies for recruitment, retention and professional development. He has also recommended an end to the shortage of bilingual judges in the province, improved access to justice in French in Ontario, and the adoption of clear, simple and public criteria for the translation of provincial regulations. Lastly, he has recommended that the resources allocated to the Office of Francophone Affairs be increased, so that it can fulfill its mandate, both within the public administration and elsewhere. This agency must have the means to play its role to the fullest extent, including on the international scene.

Effective planning for French-language services includes active offer. This is one of the most important issues for the Commissioner and it is his intention to return to it over the next few years because, although active offer is widely encouraged within the ministries, few actually promote it. The Commissioner plans to more fully examine this issue, as well as the offer of services that are equivalent in quality to those offered in English.

During the third year of his mandate, the Commissioner plans to continue urging the ministries to make full use of the complaint resolution process in order to improve the quality of the services they offer to their Francophone clients. Complaints are, first and foremost, a form of feedback that can be used by the ministries to ensure the quality of the services they offer. Ultimately, the Commissioner hopes that, as each case is resolved, French-language service quality will improve. As its mandate states, over the next few years, the resolution of complex, systemic complaints will continue to be the chief priority of the Office of the French Language Services Commissioner.

APPENDIX 1

Report on the Government's Follow-up

Follow-ups on the recommendations of the French Language Services Commissioner

RECOMMENDATION

"The Commissioner recommends that the Minister revise the role of the French Language Services Coordinators to ensure that, right from the strategic planning stage, they are able to directly influence the directions and design of the policies, programs, services, and products of each government agency contemplated in the *French Language Services Act*."

Minister Meilleur agrees fully with the Commissioner's analysis of the strategic importance of planning for French-language services (FLS). In this spirit, in 2008, the government embarked on a long-term project to reposition FLS planning within the ministries to ensure that FLS are taken into consideration, collaboratively and concertedly, prior to any decision-making process.

More specifically, the OFA has been working on the implementation of a new structure to coordinate FLS within the Ontario government.

This new structure consists of five clusters of ministries headed by French Language Services Managers.

This new structure is based on the model that has been implemented in the justice sector, according to which a Chief Administrative Officer (CAO) is accountable for French-language services. The two clusters that are already in place—Justice and Health—are not affected

RECOMMENDATION

The Commissioner recommends that the Minister revise the role of the French Language Services Coordinators to ensure that, right from the strategic planning stage, they are able to directly influence the directions and design of the policies, programs, services, and products of each government agency contemplated in the *French Language Services Act*."

Minister Meilleur agrees fully with the Commissioner's analysis of the strategic importance of planning for French-language services (FLS). In this spirit, in 2008, the government embarked on a long-term project to reposition FLS planning within the ministries to ensure that FLS are taken into consideration, collaboratively and concertedly, prior to any decision-making process.

More specifically, the OFA has been working on the implementation of a new structure to coordinate FLS within the Ontario government.

This new structure consists of five clusters of ministries headed by French Language Services Managers.

This new structure is based on the model that has been implemented in the justice sector, according to which a Chief Administrative Officer (CAO) is accountable for French-language services. The two clusters that are already in place—Justice and Health—are not affected

by the restructuring, since they have already organized themselves along the lines of the new model.

An application to transfer the human and financial resources that would be needed for the creation of three additional clusters—Education and Community Services, Land and Resources, and Economics and Central Agencies—has been approved as part of the preparations for the 2009-2010 results-based plans submitted by the ministries.

The new management model has officially been in place since April 1, 2009, and the three new French Language Services Managers have been hired.

This new structure will make it possible to reposition the issues involved in FLS planning at a more strategic decision-making level, thanks to:

- the French Language Services Managers' privileged access to the CAOs of their respective clusters. This access is crucial because the CAOs are responsible for strategic planning within their respective ministries and, as such, are at the centre of processes that can ensure that FLS are adequately taken into consideration by the ministries, right from the beginning; and
- the dotted-line relationship between the French Language Services Managers and the Assistant Deputy Minister of the Office of Francophone Affairs.

This restructuring is part of a more global approach to ensure that the ministries integrate FLS prior to the development of policies and programs and that the latter are developed with the community in mind (in other words, that they are adapted and not simply translated). Other initiatives along the same lines include:

- Implementation of a French Language Services Accountability Framework, according to which the ministries must report directly to the Treasury Board each year on their activities and results in the area of FLS (annual results-based planning process). This process has the two-fold role of strategic planning and accountability and provides the French Language Services Coordinators with a key opportunity to position the issues, opportunities and challenges related to the active offer of FLS. The ministries must also articulate their future actions around the four "pillars" of the strategic plan developed by the OFA, which are:
  - the ability to offer FLS;
  - knowledge of the statute on the part of the public and the public service;
  - the integration of FLS (this pillar is key to measuring the ministries' performance on integrating FLS into the process before decisions are made);
  - communication with the Francophone community.

  The combined effect of the actions that are taken in these four areas is fully in line with the Commissioner's recommendation to strengthen FLS planning in advance of the ministries' decision-making processes.
- The professional development program called French Language Excellence, or FLEX, makes participants aware of the importance of taking FLS into account when making decisions, while promoting the creation of a French-language practice community within the public service. FLEX reflects the second pillar of the accountability framework described above as "knowledge of the *French Language Services Act* on the part of the public and the public service." It will foster the creation of a network of agents for change within the public service. Over the years, as FLEXists advance in their careers, this network will enhance the ministries' ability to anticipate challenges in the offer of FLS.
- Modernization of the WIN Human Resources Program for more adequate succession planning for designated positions by human resources departments. More specifically, the ministries will now be able to measure their bilingual capability; these data are already being used in the "Capability" section of the ministries' results-based planning reports.

This illustrates the mobilization efforts of the ministries, which are still involved in the Interministerial French Language Services Performance Measurement Committee. It reflects the mobilization efforts of the Ministry of Government Services in particular, which have

made it possible for the OFA to have the modernization of the WIN HR Program adopted.

- Modernization of the recruitment process for designated positions. This new initiative is designed to standardize and improve the ministries' recruiting practices. It will have a direct impact on the ministries' ability to offer FLS as well as ensure that more adequate human resources are allocated to meet the public's needs and that recruiting for designated positions is improved.

The OFA is working with the three new French Language Services Managers and their respective CAOs to develop service agreements and work plans to guide their work over the next few years. These agreements will clarify the ministries' responsibilities and the role of the French Language Services Managers, articulating the mechanisms for a relationship based on strategic planning for FLS and encouraging the alignment of the government's priorities with its responsibilities under the *French Language Services Act*. The impact of this clarification is all the more important because the CAOs are directly responsible for the results-based planning exercise of their respective ministries.

The government's initiative is part of a long-term vision. With this reorganization of French-language services, we are one step closer to realizing this vision.

RECOMMENDATION

"The Commissioner recommends that the Minister propose a clear regulation to govern the delivery of French-language services under a contract with a third party who has agreed to provide services on behalf of a government agency or under a new public-private partnership."

The Minister recognizes that the accountability of third parties offering French-language services is a real and complex issue. Preliminary research has been conducted to more clearly identify the scope and complexity of this issue identified by the Commissioner. Specifically, the OFA has:

- asked for a preliminary legal analysis of the scope of the new regulatory powers of the Minister Responsible for Francophone Affairs;
- conducted research on other jurisdictions, such as the federal government and New Brunswick, in order to compare their practices to current practices in a number of Ontario government ministries;
- researched the main ministry envelopes and the funds that are transferred to transfer payment agencies in Ontario, an exercise that revealed that, in 2007-2008, Ontario had more than 7,500 transfer payment agencies.

At the conclusion of this preliminary research, four options were identified:

1. automatic designation of the agencies;
2. regulation of the use of contract clauses;
3. regulation of ministry accountability; and
4. integration of the transfer payment agencies into the results-based planning (RBP) process.

The use of regulatory powers is found in several of the options identified, and the OFA will study its implications fully. It would, however, be premature to rule out the other options. An in-depth study of the situation now involves the participation of the ministries and will take place over a period of several months.

A two-level governance structure has been created to follow up on the Commissioner's recommendation. It consists of:

1. a steering committee consisting of the members of the Chief Administrative Officers' Forum and chaired by the Assistant Deputy Minister of the Office of Francophone Affairs, to guide and supervise the work of the second group; and
2. an interministerial working committee of French Language Services Managers, directors from key ministries, and members of the Transfer Payment Accountability Forum. The Director of the Policy and Ministry Services Branch of the Office of Francophone Affairs chairs this group, which meets monthly. This

committee will sum up the current situation and explore each of the four options before formulating a recommendation, together with an analysis of its legal, operational, fiscal, and financial implications.

The work of this committee will make it possible to develop a new accountability framework for the transfer payment agencies, produce a status report on the agencies, analyze the gaps between French-language service delivery and English-language service delivery, and analyze the financial, legal, and operational impact of the four options under consideration, with a recommendation to the government in the Spring of 2010.

RECOMMENDATION

"The Commissioner recommends to the Minister that she review the definition of the Francophone population of Ontario in order to ensure that it adequately reflects the new reality of this population."

Minister Meilleur had herself noted the limitations and exclusionary tone of the traditional, mother-tongue-based definition of Francophone on numerous occasions. This is why she introduced an inclusive definition of Francophone—the *IDF*—that is compatible with the Commissioner's recommendation.

The *IDF* was developed in response to the realization that the current definition of Francophone, which is based on the criterion of mother tongue, does not adequately reflect the diversity of Ontario's Francophone community.

The OFA has therefore developed a new definition of Ontario's Francophone community that is more inclusive on several levels.

The *IDF* completes the mother tongue definition by including Allophones—those who speak French but whose mother tongue is neither English nor French—and by combining two variables:

- knowledge of the official languages; and
- language spoken in the home.

According to the new definition, approximately 50,000 Francophones joined the 532,000 Francophones who already met the mother tongue criterion in 2006, bringing Ontario's total Francophone population to over 580,000, an increase of nearly 10% (9.4%).

Although the OFA is still waiting for data runs from Statistics Canada based on a new algorithm, the preliminary *IDF* data reveal a much more diverse community.

A few preliminary observations can be made:

- There is no reduction in the Francophone population.
- Francophones represent 4.8% of the total population (this percentage was 4.4% with the mother tongue definition).
- Central Ontario and Eastern Ontario account for 93% of the increase (64% and 29% respectively).
- The Francophone population of Southwestern Ontario expands by 6%.
- The Francophone community expands in Toronto (+42%) and Ottawa (+10%).
- 10% of the total Francophone population (58,390) are members of visible minorities.
- There are 14.5% and 4% more visible minorities in Toronto and Ottawa, respectively, compared to the data obtained using first official language spoken to determine the number of visible minority Francophones.

With the *IDF*, all of the ministries can now adopt one standard definition. The data that is generated with the *IDF* will make it easier to plan the offer of French-language services and to assess the needs of the Francophone community. It will also lead to better French-language service planning.

The *IDF* will have a profound impact on a personal level as well, in terms of a sense of pride and community. On an intergovernmental level, it reflects Ontario's leadership and openness to diversity. In the near future, the *IDF* will be discussed during the activities that bring the various provinces together over their respective Francophone communities.

APPENDIX 2

TABLE A

Budgets of Ontario and of the Office of Francophone Affairs, 1988-2009

Fiscal Year	Ontario Budget ($)	OAF Budget			
		Provincial Contribution ($)	Federal Agreement ($)	Total ($)	% of Ontario Budget
2009-2010	97,317,000,000	2,912,600	1,400,000	4,312,600	0.00443%
2008-2009	96,522,000,000	3,042,600	1,400,000	4,442,600	0.00460%
2007-2008	88,128,000,000	2,854,800	1,400,000	4,254,800	0.00483%
2006-2007	83,927,000,000	2,844,000	1,400,000	4,244,000	0.00506%
2005-2006	79,396,000,000	2,415,500	1,400,000	3,815,500	0.00481%
2004-2005	73,833,000,000	2,415,500	1,115,000	3,530,500	0.00478%
2003-2004	68,774,000,000	2,415,500	1,115,000	3,530,500	0.00513%
2002-2003	66,159,000,000	1,921,800	1,115,000	3,036,800	0.00459%
2001-2002	64,392,000,000	3,710,900	1,115,000	4,825,900	0.00749%
2000-2001	64,374,000,000	2,731,000	1,115,000	3,846,000	0.00597%
1999-2000	58,052,000,000	1,839,500	1,115,000	2,954,500	0.00509%
1998-1999	56,748,000,000	1,793,700	890,000	2,683,700	0.00473%
1997-1998	56,619,000,000	942,100	960,000	1,902,100	0.00336%
1996-1997	58,273,000,000	1,146,800	1,020,000	2,166,800	0.00372%
1995-1996	56,168,000,000	1,686,600	1,114,000	2,800,600	0.00499%
1994-1995	54,876,000,000	1,841,700	1,330,000	3,171,700	0.00578%
1993-1994	54,235,000,000	2,223,600	1,220,000	3,443,600	0.00635%
1992-1993	51,683,000,000	2,630,900	1,620,000	4,250,900	0.00822%
1991-1992	45,921,000,000	2,750,200	1,620,000	4,370,200	0.00952%
1990-1991	41,135,000,000	2,707,300	1,620,000	4,327,300	0.01052%
1989-1990	38,470,000,000	2,067,900	1,620,000	3,687,900	0.00959%
1988-1989	34,647,000,000	1,964,600	1,620,000	3,584,600	0.01035%

Notes:

1) The amount shown for 2009-2010 represent t the interim budget. For FY 2008-2009 and earlier, the amounts shown are the actual budgets.

2) A total of $8.1M was provided under the Federal Agreement, distributed over five years, from 1988-1993. It is assumed that this amount was distributed in equal instalments at a rate of $1.62M per fiscal year.

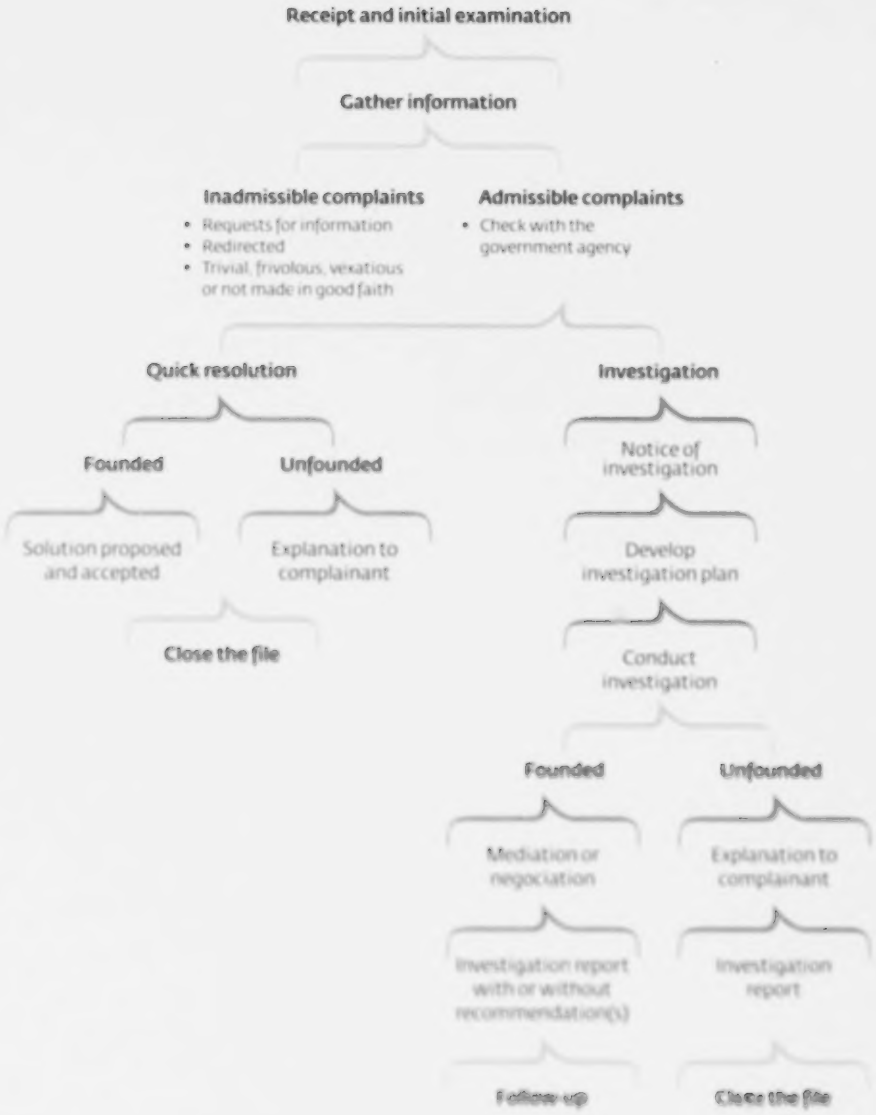
TABLE 8

Budget of the Office of Francophone Affairs, 1988-2009

	OFA Budget ($)	
Fiscal Year	Actual Value	Real Value in Constant 1988 Dollars
2009-2010	4,312,600.00	2,669,525.72
2008-2009	4,442,600.00	2,751,015.71
2007-2008	4,254,800.00	2,694,813.18
2006-2007	4,244,000.00	2,746,800.16
2005-2006	3,815,500.00	2,538,898.78
2004-2005	3,530,500.00	2,387,290.48
2003-2004	3,530,500.00	2,445,517.07
2002-2003	3,036,800.00	2,162,615.85
2001-2002	4,825,900.00	3,475,039.55
2000-2001	3,846,000.00	2,877,407.80
1999-2000	2,954,500.00	2,262,885.65
1998-1999	2,681,700.00	2,086,995.62
1997-1998	1,902,100.00	1,495,560.35
1996-1997	2,166,800.00	1,728,570.79
1995-1996	2,800,600.00	2,267,304.45
1994-1995	3,171,700.00	2,643,083.33
1993-1994	3,441,600.00	2,862,946.14
1992-1993	4,250,900.00	3,601,597.85
1991-1992	4,370,200.00	3,751,925.03
1990-1991	4,327,300.00	3,944,008.99
1989-1990	3,687,900.00	3,509,931.64
1988-1989	3,584,600.00	3,584,600.00

FIGURE 4

Complaints Critical Path



Your Voice Matters.

Ontario

OFFICE OF THE FRENCH LANGUAGE SERVICES COMMISSIONER

www.flsc.gov.on.ca

RAPPORT ANNUEL 2008-2009

Ontario

COMMISSARIAT AUX
SERVICES EN FRANÇAIS

www.csf.gouv.on.ca

Pour communiquer avec le Commissariat aux services en français :
NUMÉRO SANS FRAIS : 1 866 246-5262
À TORONTO : 416 314-8013
ATS (TÉLÉIMPRIMEUR) : 416 314-0760
TÉLÉCOPIEUR : 416 314-8331
COURRIEL : flsc-csf@ontario.ca

Ce document est aussi disponible en format illustré PDF sur le site Web du Commissariat au www.csf.gouv.on.ca sous la rubrique « Publications ».

Pour vous procurer un exemplaire gratuit de ce document, vous pouvez faire parvenir votre demande :
PAR LA POSTE :
Commissariat aux services en français de l'Ontario
700, rue Bay, bureau 2401
Toronto ON M7A 2H8

PAR COURRIEL : flsc-csf@ontario.ca

NOTE : le masculin utilisé dans ce document vise uniquement à alléger le texte.

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2009
ISSN 1916-9175 (Imprimé)
ISSN 1916-9191 (En ligne)
Octobre 2009

Sources Mixtes

L'honorable Madeleine Meilleur
Ministre des Services sociaux et communautaires
Ministre déléguée aux Affaires francophones

Édifice Hepburn
6e étage
80, rue Grosvenor
Toronto ON M7A 1E9

Madame la Ministre,

Conformément au paragraphe 12.5 (1) de la *Loi sur les services en français*, je vous soumets le second rapport annuel du commissaire aux services en français de l'Ontario. Ce rapport d'activités couvre la période du 1er avril 2008 au 31 mars 2009. Aussi, je vous prie de bien vouloir déposer ce rapport à l'Assemblée législative, tel que le prévoit le paragraphe 12.5 (3) de la *Loi sur les services en français*.

Veuillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma haute considération.

Le commissaire aux services en français de l'Ontario,

François Boileau

TABLE DES MATIÈRES

LETTRE À LA MINISTRE 1

TABLE DES MATIÈRES 2

SOMMAIRE 4

Recommandations 5

AVANT-PROPOS 6

CHAPITRE 1 Grands constats 9

1.1 Définition inclusive de la francophonie (DIF) 10

1.1.1 Impact sur les données 10

1.1.2 Portée 10

Couples exogames 11

1.2 Services offerts par des tiers 12

1.2.1 Suivi de la recommandation 12

1.2.2 Analyse 12

Problématique des partenariats 13

1.3 Traduction des règlements 13

1.3.1 Inventaire des règlements 14

1.3.2 Critères de traduction des règlements 14

1.3.3 Implication d'intervenants clés 15

CHAPITRE 2 Défis internes de l'administration publique 16

2.1 Coordonnateur des services en français 17

2.1.1 Changements apportés 17

2.1.2 Analyse 17

2.1.2.1 Structure externe face à une culture interne 18

2.1.3 Ressources insuffisantes 19

2.2 Désignation de postes bilingues 19

2.2.1 Plan initial des ressources humaines pour les postes désignés 20

2.2.2 Nature des postes désignés 20

2.2.3 Nécessité d'une politique obligatoire de ressources humaines 21

2.3 Office des affaires francophones 22

2.3.1 Institution symbolique et essentielle 22

2.3.2 Mission de l'OAF 22

2.3.3 Dépenses accordées à l'OAF 23

2.3.4 Dépolitisation des ressources accordées à l'OAF 24

CHAPITRE 3 Plaintes 26

3.1 Plaintes reçues en 2008-2009 26

3.1.1 Plaintes par catégories 27

Groupes vulnérables 27

3.2 Demandes de renseignements 29

3.3 Traitement des plaintes 29

3.3.1 Instauration d'une nouvelle approche 29

L'affaire *Desrochers* 29

Médiation 30

3.3.2 Délai 31

3.3.3 Plaintes simples à régler 31

3.3.4 Interventions urgentes 31

3.3.5 Plaintes à impact mineur 32

3.4 Qualité du service offert par le Commissariat 32

CHAPITRE 4 Plaintes recevables 33

4.1 Secteur de la santé 34

Projet de règlement 34

RLISS 34

4.2 Secteur de la justice 35

4.2.1 Tribunaux judiciaires 35

Administration de la justice 35

Manque de juges bilingues 36

Police provinciale de l'Ontario 37

4.2.2 Tribunaux administratifs 38

4.3 Services gouvernementaux 38

4.4 Autres secteurs 38

Ministère des Transports 38

Tant à découvrir 39

Ministère du Travail 39

Ministère des Finances 39

Société d'évaluation foncière des municipalités 39

LCBO 40

4.5 Communications 40

Internet 40

CHAPITRE 5 Autres types de plaintes 42
5.1 Continuum de livraison de services 43
5.2 Agences de transfert de paiements 43
5.3 Fournisseurs de services 44
5.3.1 Fournisseurs de services privés agréés 44
Ministère des Services gouvernementaux 44
5.3.2 Fournisseurs de services privés 44
Ministère de la Formation et des Collèges et Universités 44
Ministère des Affaires civiques et de l'Immigration 45
5.3.3 Services mandatés par le gouvernement 45
5.4 Organismes financés en totalité ou en partie 45
Hôpitaux identifiés 45
Bureaux de santé publique 46
5.5 Autorités administratives déléguées 46
5.6 Professions réglementées 46
5.7 Partenariats hybrides 47
5.8 Partenariats publics-privés 47
5.9 Agences indépendantes ou privatisées — cas du secteur de l'énergie 48

CHAPITRE 6 Pratiques exemplaires 49
6.1 Plaque d'immatriculation avec le slogan *Tant à découvrir* 50
6.2 Désignation du Collège Boréal 50
6.3 Étude des mécanismes d'offre et de demande des services en français dans le domaine de la justice en Ontario 50
6.4 *Ontario.ca* 50
6.5 Services en français à Justice Ontario 50
6.6 Prix d'excellence pour les services en français 50
6.7 Consultation de l'Office des affaires francophones et stratégie *L'accent sur la jeunesse* 51
6.8 Kingston FLS Awareness Day 51
6.9 GO Transit 51

CHAPITRE 7 Activités du Commissariat 52
7.1 Mise en œuvre de la mission et de la vision 52
7.2 Rencontres communautaires, allocutions, événements publics et médias 53
7.2.1 Tournées du commissaire 53
7.2.2 Visites d'écoles de langue française 53
7.2.3 Expertise du commissaire 53
7.3 Ouverture officielle du Commissariat et lancement de son site Web 53
7.4 Création du blogue 54
7.5 Positions et interventions du commissaire 54
7.6 Premier rapport spécial du commissaire 55

CONCLUSION 56

ANNEXE 1 57
Rapport de suivi du gouvernement 57

ANNEXE 2 61
Tableau A Budgets de l'Ontario et de l'Office des affaires francophones, années financières de 1988 à 2009 61
Tableau B Budget de l'Office des affaires francophones, années financières de 1988 à 2009 62

ANNEXE 3 63
Cheminement des plaintes 63

Au terme de sa première année et demie de mandat, le commissaire parcourt et analyse, au premier chapitre, les principaux suivis aux recommandations issues de son premier rapport annuel (2007-2008), à commencer par la redéfinition de la population francophone. Il y souligne le caractère inclusif et très novateur de cette initiative gouvernementale fort bien réussie.

Ensuite, il effectue un retour sur les services offerts par des tiers, un dossier toujours à l'étude au sein du gouvernement. Le commissaire demeure donc en attente des suites du travail entamé par la province, qui tente de mieux cerner l'ampleur et la complexité de cet enjeu qu'il a soulevé.

Le commissaire termine son premier chapitre en recommandant au procureur général de l'Ontario de prendre son rôle de leadership en faisant adopter des critères clairs, simples et publics concernant la traduction des règlements provinciaux tout en s'assurant qu'ils seront appliqués par l'ensemble des ministères. Il souhaite ainsi mettre fin à la situation actuelle où chaque ministère décide ou non de traduire les règlements.

Au deuxième chapitre, le commissaire aborde les défis internes de la fonction publique. Il revient entre autres sur le rôle des coordonnateurs des services en français. Son constat est préoccupant en ce qui a trait à la nouvelle structure proposée par le gouvernement en réponse à sa recommandation de l'année précédente. En effet, le commissaire est sceptique quant à la véritable efficacité de cette nouvelle structure, notamment en raison du peu de ressources qui lui sont attribuées.

Le commissaire se penche ensuite sur le défi que posent les postes désignés bilingues. Après avoir attiré l'attention sur quelques situations désastreuses qui se reproduisent couramment dans la gestion de ces postes essentiels à la prestation des services en français, il recommande l'élaboration d'une politique obligatoire des ressources humaines pour les services en français dans le but de remédier au relâchement observé au sein de la fonction publique vis-à-vis des postes désignés bilingues.

Il n'est pas surprenant que le commissaire termine le deuxième chapitre en se penchant sur la question du manque de ressources affectées aux services aux francophones de la province. L'élan positif entourant la création de l'Office des affaires francophones n'a pas duré, faisant même place à une décroissance des sommes accordées aux services en français. Le commissaire veut renverser la vapeur et recommande au Conseil des ministres de s'assurer que l'Office réalise pleinement son mandat au sein du gouvernement, y compris en révisant à la hausse ses ressources actuelles ainsi que celles dédiées à la coordination des services en français, dans le but d'une mise en œuvre efficace de la Loi sur les services en français.

Les troisième, quatrième et cinquième chapitres portent respectivement sur les plaintes reçues, les cas traités et jugés recevables, et les autres types de plaintes. En accès accru, le nombre de plaintes s'étant de façon fulgurante, soit sept fois plus que la première année. Elles ont été réparties et classées sous forme de tableaux dans

CE SECOND RAPPORT ANNUEL du commissaire aux services en français marque une année chargée en activités tant sur le plan de la croissance du nombre de plaintes que sur celui des interactions avec les communautés francophones de l'Ontario.

Au terme de sa première année et demie de mandat, le commissaire parcourt et analyse, au premier chapitre, les principaux suivis aux recommandations issues de son premier rapport annuel (2007-2008), à commencer par la redéfinition de la population francophone. Il y souligne le caractère inclusif et très novateur de cette initiative gouvernementale fort bien réussie.

Ensuite, il effectue un retour sur les services offerts par des tiers, un dossier toujours à l'étude au sein du gouvernement. Le commissaire demeure donc en attente des suites du travail entamé par la province, qui tente de mieux cerner l'ampleur et la complexité de cet enjeu qu'il a soulevé.

Le commissaire termine son premier chapitre en recommandant au procureur général de l'Ontario de prendre son rôle de leadership en faisant adopter des critères clairs, simples et publics concernant la traduction des règlements provinciaux tout en s'assurant qu'ils seront appliqués par l'ensemble des ministères. Il souhaite ainsi mettre fin à la situation actuelle où chaque ministère décide ou non de traduire les règlements.

Au deuxième chapitre, le commissaire aborde les défis internes de la fonction publique. Il revient entre autres sur le rôle des coordonnateurs des services en français. Son constat est préoccupant en ce qui a trait à la nouvelle structure proposée par le gouvernement en réponse à sa recommandation de l'année précédente. En effet, le commissaire est sceptique quant à la véritable efficacité de cette nouvelle structure, notamment en raison du peu de ressources qui lui sont attribuées.

Le commissaire se penche ensuite sur le défi que posent les postes désignés bilingues. Après avoir attiré l'attention sur quelques situations désastreuses qui se reproduisent couramment dans la gestion de ces postes essentiels à la prestation des services en français, il recommande l'élaboration d'une politique obligatoire des ressources humaines pour les services en français dans le but de remédier au relâchement observé au sein de la fonction publique vis-à-vis des postes désignés bilingues.

Il n'est pas surprenant que le commissaire termine le deuxième chapitre en se penchant sur la question du manque de ressources affectées aux services aux francophones de la province. L'élan positif entourant la création de l'Office des affaires francophones n'a pas duré, faisant même place à une décroissance des sommes accordées aux services en français. Le commissaire veut renverser la vapeur et recommande au Conseil des ministres de s'assurer que l'Office réalise pleinement son mandat au sein du gouvernement, y compris en révisant à la hausse ses ressources actuelles ainsi que celles dédiées à la coordination des services en français, dans le but d'une mise en œuvre efficace de la *Loi sur les services en français*.

Les troisième, quatrième et cinquième chapitres portent respectivement sur les plaintes reçues, les cas traités et jugés recevables, et les autres types de plaintes. En 2008-2009, le nombre de plaintes a bondi de façon fulgurante, soit sept fois plus que la première année. Elles ont été réparties et classées sous forme de tableaux dans

ces chapitres, qui présentent aussi des cas particuliers où l'intervention du Commissariat a permis de corriger des situations déplorables de manque de services en français.

Certains de ces cas concernent l'accès à la justice en français, ainsi que le manque de juges bilingues en Ontario. Au quatrième chapitre, le commissaire recommande au procureur général de l'Ontario de se doter d'un comité formé de gens du milieu de la magistrature, du barreau et de praticiens francophones. Le mandat de ce comité serait de recommander des façons de parfaire les connaissances en droits linguistiques de tous les membres de la magistrature en Ontario, qu'ils soient nommés par le gouvernement fédéral ou provincial. Le mandat de ce comité serait également de proposer des pistes d'actions concernant le processus de nomination de juges bilingues par les deux ordres de gouvernement.

Le sixième chapitre énumère des pratiques exemplaires de la part des organismes gouvernementaux. Pour le commissaire, il importe de mettre en exergue les différentes initiatives du gouvernement qui démontrent un intérêt dans l'application et le respect de la *Loi sur les services en français*. Le commissaire y résume donc quelques bons coups susceptibles d'en engendrer ou en inciter d'autres.

Le dernier chapitre porte sur les activités du Commissariat au cours de 2008-2009, une période qui en fut une d'implantation et de visibilité. Un sommaire de la mise en œuvre de sa mission et de sa vision, des différentes rencontres, interventions et prises de position du commissaire survenues au cours des 12 derniers mois y est présenté. Une augmentation du nombre de rencontres avec les membres et intervenants de la communauté francophone aura permis au commissaire d'atteindre l'objectif de se faire connaître et de mener son mandat aux quatre coins de la province au cours de cette même période.

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Le commissaire recommande au procureur général de l'Ontario de prendre un rôle de leadership en faisant adopter des critères clairs, simples et publics afin de guider les ministères dans la traduction des règlements.

Que le ministère du Procureur général de l'Ontario s'assure que tous les ministères respectent ces critères et qu'il établisse une liste des règlements à faire traduire en priorité, fondée sur les besoins de la communauté francophone.

Que le ministère du Procureur général de l'Ontario rende compte annuellement des progrès accomplis dans le cadre de son *Plan stratégique pour le développement des services en français dans le domaine de la justice*.

RECOMMANDATION 2

Le commissaire recommande au Bureau du Conseil des ministres de développer, pour 2010-2011, une politique obligatoire en matière de ressources humaines pour les services en français, y compris pour les postes de cadres. Cette politique doit inclure des stratégies de désignation, de « dédésignation », de recrutement, de rétention et de développement professionnel.

RECOMMANDATION 3

Le commissaire recommande au Conseil des ministres de s'assurer que l'Office des affaires francophones réalise pleinement son mandat au sein du gouvernement, entre autres en révisant à la hausse les ressources accordées à l'OAF ainsi qu'à la coordination des services en français pour l'année financière 2010-2011 et les années subséquentes.

RECOMMANDATION 4

Le commissaire recommande au procureur général de l'Ontario de se doter d'un comité composé de membres de la magistrature, du barreau et de praticiens de la communauté francophone.

Ce comité aurait le mandat de rechercher activement des moyens de parfaire les connaissances en droits linguistiques de tous les membres de la magistrature en Ontario de nomination fédérale ou provinciale.

Ce comité aurait également le mandat de proposer des pistes d'actions concrètes et concertées pour pallier le manque de juges bilingues en Ontario.

Le commissaire recommande également que ce comité, qui serait formé dans les six mois suivant le dépôt du présent rapport annuel, établisse, pour chaque mandat, un échéancier d'un an, et que les conclusions des réflexions de ce comité soient rendues publiques aux termes de cet échéancier.

Le lecteur sera à même de constater que notre équipe a déployé tous les efforts possibles afin de s'assurer que le citoyen soit au cœur de l'action du Commissariat. En effet, que ce soit pour analyser les plaintes ou pour rediriger les plaintes non recevables, tout en ayant effectué une recherche précise afin de faciliter la vie du plaignant, ce dernier est mis à l'avant-scène, constamment.

J'éprouve une très grande fierté de tout ce qui a été accompli, en si peu de temps et, dois-je le dire, avec si peu de ressources. Voilà pourquoi j'entame un deuxième mandat, de trois années celui-ci, avec beaucoup de gratitude et une certaine appréhension. Gratitude envers la confiance que le gouvernement me témoigne. Appréhension quant au manque de ressources en rapport au nombre toujours croissant de plaintes.

Mais pourquoi est-ce si important que le citoyen dépose des plaintes? Parce qu'il contribue directement à l'amélioration des services en français. C'est important afin qu'il sente qu'il a sa place en tant que francophone en Ontario. Des services fournis en français et adaptés aux besoins de la collectivité participent directement à renforcer la sécurité culturelle, si importante et souvent si fragile. En fin de compte, toutes les institutions, les manifestations artistiques, économiques, sportives,

« VOIR GRAND, PETIT À PETIT ». Lors de mon passage à Penentanguishene, les gens d'Alpha Huronie m'ont gentiment prêté l'une de leurs citations, pensée en fonction de leurs objectifs d'alphabétisation. Cette citation va à merveille à l'équipe du Commissariat. Pour cinq personnes, avec tout ce que nous accomplissons, nous voyons certes grand, petit à petit.

Le lecteur sera à même de constater que notre équipe a déployé tous les efforts possibles afin de s'assurer que le citoyen soit au cœur de l'action du Commissariat. En effet, que ce soit pour analyser les plaintes ou pour rediriger les plaintes non recevables, tout en ayant effectué une recherche précise afin de faciliter la vie du plaignant, ce dernier est mis à l'avant-scène, constamment.

J'éprouve une très grande fierté de tout ce qui a été accompli, en si peu de temps et, dois-je le dire, avec si peu de ressources. Voilà pourquoi j'entame un deuxième mandat, de trois années celui-ci, avec beaucoup de gratitude et une certaine appréhension. Gratitude envers la confiance que le gouvernement me témoigne. Appréhension quant au manque de ressources en rapport au nombre toujours croissant de plaintes.

Mais pourquoi est-ce si important que le citoyen dépose des plaintes? Parce qu'il contribue directement à l'amélioration des services en français. C'est important afin qu'il sente qu'il a sa place en tant que francophone en Ontario. Des services fournis en français et adaptés aux besoins de la collectivité participent directement à renforcer la sécurité culturelle, si importante et souvent si fragile. En fin de compte, toutes les institutions, les manifestations artistiques, économiques, sportives,

sociales et culturelles, tous les services reçus contribuent à solidifier le Franco-Ontarien dans sa francité.

Car être Franco-Ontarien, c'est aussi une question de choix. Tous les jours, il faut choisir de vivre en français. Alors, si les institutions gouvernementales sont au rendez-vous en offrant activement au citoyen francophone la possibilité de se faire servir en français, on lui facilite le choix et on le libère d'un poids en le sécurisant culturellement.

La Cour suprême du Canada dans l'affaire *Desrochers* a raffermi davantage les droits linguistiques en insistant sur le fait qu'une communication doit signifier plus qu'une simple traduction, que ce droit veut dire que le citoyen a besoin de recevoir des services qui lui sont adaptés, ainsi qu'à sa communauté.

Les citoyens de l'Ontario s'attendent, à juste titre, à un service impeccable de la part de leur Commissariat. Lorsque j'œuvrais en pratique privée, mes patrons à l'époque m'enseignaient que, du point de vue du client, l'avocat ne traite que d'un seul dossier, le sien. Les autres n'ont pas d'importance. La plupart des citoyens comprennent qu'avec la réception, en moyenne, d'une plainte par jour ouvrable, tout en n'ayant qu'une seule personne attitrée à ce secteur névralgique, il ne sera pas possible de tout régler en criant ciseau. Voilà pourquoi j'impose, pour toutes les plaintes, une date butoir de deux ans. Si au bout de cette période, nous ne sommes toujours pas capables d'arriver à une conclusion, c'est que nous n'en serons jamais capables. Aussi, nous le dirons publiquement et remettrons la plainte là où elle se doit, que ce soit sous la forme d'un rapport à l'administration (et au plaignant) ou d'un rapport aux mains du gouvernement.

Le manque de ressources du Commissariat nous pousse également à jouer essentiellement un rôle réactif plutôt que proactif. Je rêve de pouvoir me rendre dans une région désignée, par exemple, et de pouvoir faire une vérification de tous les services gouvernementaux offerts à la communauté. Ou encore, j'aimerais pouvoir effectuer une vérification de certains services des ministères pour lesquels nous recevons peu de plaintes, mais qui pourtant offrent énormément de services importants à la population.

Cela dit, la plainte est résolument au cœur de notre action quotidienne. Je veux que le citoyen sache que c'est lui qui fait toute la différence en communiquant avec nous. C'est grâce aux gens qui prennent le temps de nous téléphoner, de nous écrire ou de se servir de notre formulaire en ligne que nous réussissons à améliorer la prestation des services en français. Au cours du dernier exercice financier, nous avons résolu 118 plaintes sur 234, et ce, sans compter toutes les actions entreprises concernant les autres types de plaintes, y compris les plaintes à impact mineur ainsi que les plaintes non recevables.

Ne pas offrir des services en français réellement adaptés aux besoins de la population francophone entraîne un affaiblissement des communautés. Or, considérant l'actuel contexte économique, l'Ontario a besoin de mettre en valeur toutes ses ressources possibles. Avec près de 600 000 francophones et le plus grand nombre de résidents hors Québec parlant français au pays, l'Ontario se doit de tirer profit de son avantage et exploiter tout son potentiel y compris dans l'industrie de la langue. Les études sont nombreuses en ce qui concerne l'atout que peut représenter une population parlant plus d'une langue dans une économie de plus en plus compétitive. Déjà, en 1998, le professeur Harold Chorney affirmait que :

> *« Dans une société qui compte des minorités linguistiques importantes, le fait de ne pas accorder un traitement égal à la langue d'une minorité entraîne la perte de la valeur que le groupe minoritaire en question pourrait ajouter en contribution au capital humain. Une telle société se retrouve alors avec des facteurs de production inutilisés ou sous-utilisés et, au bout du compte, c'est la production globale de l'économie qui en souffre. Ce problème qu'ont les minorités de fondre dans la trame de la société s'applique à la minorité anglophone du Québec tout comme aux francophones du reste du Canada. Ainsi, les avantages de notre politique en matière de langues officielles sont à la fois économiques, culturels et sociopolitiques*[1]. »

En Grande-Bretagne, le rapport *Nuffield*[2], qui révélait la situation de crise que traversait le système d'enseignement

[1] Harold Chorney, « Valeur du bilinguisme pour les employeurs et rôle des manipulateurs de symboles dans de grandes entreprises exportatrices » dans Albert Breton (dir.), *Langues et bilinguisme : les approches économiques*, Ottawa, 1998, Patrimoine canadien, gouvernement du Canada, p. 211.

[2] En 2000, cette fondation a sondé les responsables d'entreprises, l'ensemble des acteurs du monde éducatif, de même que les représentants de la société civile afin d'évaluer l'enseignement des langues secondes au Royaume-Uni. Rapport disponible seulement en anglais : http://languages.nuffieldfoundation.org/_fileslibrary/pdf/languages_finalreport.pdf (page consultée en août 2009).

des langues, soulignait également l'impact sur l'économie d'une population principalement unilingue :

> « *L'anglais n'est pas suffisant. Nous sommes chanceux de parler une langue universelle, mais dans un monde ingénieux et compétitif, une appartenance exclusive à l'anglais laisse le Royaume-Uni vulnérable et dépendant de la compétence linguistique et de la bonne volonté des autres. Cela place les jeunes du Royaume-Uni dans un désavantage croissant quant à leur recrutement. La mobilité de l'emploi est menacée par la rétention des gens d'autres pays*[1]. » [Traduction]

La francophonie ontarienne ne se vit pas en vase clos. Elle se vit dans un contexte social qui a connu des chambardements positifs majeurs au cours des dernières décennies. Le taux de bilinguisme connaît une hausse, certes modeste, mais constante[4]. Quelques 694 060[5] personnes de langue anglaise connaissent les deux langues officielles, selon les données du dernier recensement de Statistique Canada effectué en 2006. Quant aux inscriptions aux programmes d'immersion française, le nombre augmente toujours en Ontario[6]. Voilà une source intéressante d'alliés potentiels de la francophonie ontarienne.

Sachant que le quart de la population bilingue du Canada vit en Ontario et que près de 90 % des Franco-Ontariens sont bilingues[7], sans compter qu'un bon nombre d'entre eux sont trilingues, la province dispose d'un potentiel incontestable souvent minimisé.

L'importance d'investir dans des services en français de qualité permet de conserver et d'enrichir le potentiel des communautés francophones tout en contrant l'assimilation. Depuis le début de mon mandat, j'ai rencontré pratiquement tous les sous-ministres. À chaque fois, la réceptivité était excellente. Mais la vraie clé du succès d'une mise en œuvre réellement intégrée de la *LSF* dépendra, d'une part, des nouveaux services et produits pensés en fonction des besoins de la communauté et, d'autre part, de leur livraison efficace sur le terrain, dans la capitale comme dans les régions, qu'ils soient offerts directement par les institutions gouvernementales ou par des tiers.

J'ai tenté d'avoir l'approche la plus collaboratrice possible. Cela à donné d'excellents résultats, telle l'adoption d'une nouvelle définition plus inclusive de la francophonie ontarienne. Mais comme on a pu le constater avec la publication d'un rapport spécial sur la planification des services de santé en français en Ontario, je n'hésiterai pas à utiliser les pouvoirs qui me sont conférés par la *Loi*.

En terminant, je m'en voudrais de ne pas saluer au passage toutes ces personnes rencontrées partout en Ontario. Ce sont ces gens qui enrichissent ma connaissance du milieu et des besoins des francophones. Ils sont ma source constante de motivation à en faire toujours plus. Et parlant de faire plus, je remercie aussi les nombreuses personnes qui m'ont appuyé au cours de l'année avec leurs commentaires très pertinents. Je tiens toutefois à m'attarder plus particulièrement aux membres de l'équipe du Commissariat. Rarement dans ma vie professionnelle aie-je eu l'occasion de travailler avec un groupe de gens aussi déterminés que passionnés, aussi motivés qu'efficaces. Jocelyne, Anne, Marie-Eve et Mohamed ainsi que tous les stagiaires et étudiants, veuillez accepter mes remerciements les plus sincères.

1. Baker, Colin. « Foundations of bilingual education and bilingualism », 4e édition. Clevedon: Multilingual Matters, 2006, p. 414.
4. Entre 2001 et 2006, les recensements de Statistique Canada montrent qu'au pays la connaissance du français est accrue chez les anglophones. En Ontario, le taux de bilinguisme chez les anglophones est passé de 8,1 % à 8,4 % entre 1996 et 2006. Corbeil, Jean-Pierre et Christine Bowie. Le portrait linguistique en évolution, recensement de 2006, résultats. Ottawa : Statistique Canada, 2007.
5. Disponible en ligne : http://www12.statcan.gc.ca/francais/census06/data/topics/RetrieveProductTable.cfm?TPL=RETRLEASEGEO&APATH=3&CATNO=&DIM=&ETI=1&EFN=1&LANG=F&GEOCODE=35&GEOLEVEL=PR&GEOTREE=1&GC=01&GK=NAE&GRP=1&PID=89202&PTYPE=88971,97154&RL=0&S=1&SUBGRP=&SUBTREE=1&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF=&GID=771551.
6. Canadian Parents for French. French Second Language Education in Ontario, Report and Recommendations to the Ontario Minister of Education, 2008.
7. Selon les dernières données de Statistique Canada, 88,4 % des francophones en Ontario étaient bilingues en 2006. Disponible en ligne : http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-555/figures/c4-fra.cfm (page consultée en août 2009).

Grands constats

LE GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO a entrepris bien des actions depuis le tout premier rapport annuel du commissaire aux services en français.

La nouvelle définition inclusive de la francophonie ontarienne, adoptée par le gouvernement provincial, constitue à la fois un acte de modernité, de vision et d'audace. L'Ontario compte la plus grande population de francophones hors Québec et le taux le plus élevé d'immigration. Cette nouvelle définition de la population francophone servira de référence au Canada. Elle est à la hauteur de ce que les citoyens attendent de leur province : être à l'avant-garde et au premier plan.

D'autres signes encourageants témoignent de la volonté de la province de mettre en œuvre la *Loi sur les services en français* (LSF). Du progrès a été enregistré sur le plan de la réglementation nécessaire à l'élimination d'échappatoires concernant les services gouvernementaux offerts par des tierces parties. La prochaine année sera cependant déterminante quant à la direction que choisira le gouvernement pour s'assurer du plein respect de la *Loi*.

Également, le commissaire s'intéresse particulièrement au fait que ce ne sont pas tous les règlements qui sont traduits. La LSF ne comporte pas de telles obligations de traduction. Par contre, la LSF charge le procureur général de l'Ontario de prendre les devants sur la question de la traduction des règlements, ce sur quoi insiste le commissaire.

1.1 Définition inclusive de la francophonie (DIF)

Dans le rapport annuel 2007-2008[8], le commissaire avait formulé sa toute première recommandation au gouvernement :

> *Le commissaire recommande à la ministre de revoir la définition de la population francophone de l'Ontario afin de s'assurer de refléter adéquatement la nouvelle réalité de cette population.*

Le commissaire félicite le gouvernement d'avoir répondu favorablement à sa recommandation en adoptant une définition qui soit commune à tous les ministères, couplée avec une vision cohérente en matière de francophonie. En effet, le 4 juin 2009, le gouvernement a adopté la définition inclusive de la francophonie (DIF) basée sur une méthode de calcul qui prend en compte de nouveaux critères dans le dénombrement de la population francophone en Ontario.

Le gouvernement a fait preuve d'ouverture et de clarté. La communauté franco-ontarienne vibrante, actuelle et diversifiée lui fut d'ailleurs reconnaissante. À cet effet, l'Assemblée de la francophonie de l'Ontario avait déclaré que « [...] cette nouvelle définition est une reconnaissance de l'apport important des communautés raciales et ethnoculturelles (MREF) de notre province. [...] Finalement, les communautés MREF peuvent assumer leur place dans une société de plus en plus pluraliste[9] ».

1.1.1 Impact sur les données

La DIF intègre, outre les personnes qui ont le français comme langue maternelle, celles n'ayant ni le français ni l'anglais comme langue maternelle, donc les allophones, mais **qui doivent connaître le français et le parler à la maison**. Selon cette nouvelle définition élaborée par l'Office des affaires francophones, la population francophone représente maintenant 4,8 % de l'Ontario, soit près de 600 000[10] personnes. En se basant sur la définition précédente, ils représentaient 4,4 % de la population selon les données du dernier recensement de Statistique Canada de 2006. Certaines régions profitent plus que d'autres de cette nouvelle définition et accroissent sensiblement leur population francophone. C'est particulièrement le cas dans les principaux pôles d'attraction des nouveaux arrivants francophones.

RÉPONSE GOUVERNEMENTALE[11]

Parmi les principales observations préliminaires, on note que :

- **Les régions du Centre et de l'Est absorbent 93 % de l'ajustement (64 % et 29 %).**
- **La région du Sud-Ouest voit sa population francophone ajustée de 6 %.**
- **La présence francophone est accrue à Toronto (+42 %) et à Ottawa (+10 %).**
- **Les minorités visibles francophones s'élèvent à 58 390, soit 10 % de la population totale francophone de la province.**
- **On dénombre 14,5 % et 4 % de plus de minorités visibles francophones à Toronto et à Ottawa (données comparées à la première langue officielle parlée).**

1.1.2 Portée

Cette nouvelle importante a non seulement réjoui le commissaire mais a en plus permis aux membres des communautés ethnoculturelles de se voir reconnaître

8. Commissariat aux services en français, Ouvrir la voie, Rapport annuel 2007-2008. Disponible en ligne : http://www.csf.gov.on.ca/files/4406_FrC_final_021009_rev04.pdf
9. Assemblée de la francophonie de l'Ontario, Une définition inclusive de francophone, communiqué de presse, 4 juin 2009.
10. La population francophone de l'Ontario compte désormais plus de 580 000 personnes selon la nouvelle définition inclusive. Disponible en ligne : http://www.ofa.gov.on.ca/fr/annonces_090604.html (page consultée en août 2009).
11. L'intégralité de la réponse gouvernementale aux recommandations du commissaire se trouve en annexe 1.

officiellement et d'être inclus en tant que francophones de la province, ce qui va générer et même renforcer leur sentiment d'appartenance à la communauté franco-ontarienne.

Au-delà de cet exercice statistique, le gouvernement de l'Ontario a joué un rôle de précurseur et peut se targuer d'être un leader dans la francophonie canadienne en matière d'inclusion. La DIF se veut donc symbolique à plusieurs égards. D'une part, elle permet aux nouveaux arrivants de vivre pleinement la francophonie de l'Ontario et, d'autre part, elle reconnaît l'importance de leur apport incontournable à cette communauté.

> « Je suis un francophone qui habite Ottawa depuis 23 ans. Né à Madagascar, j'ai été élevé dans ma langue maternelle, le malgache, puis éduqué en français, qui est la langue dans laquelle je suis le plus à l'aise. [...]
>
> Quand ma famille et moi sommes déménagés à Ottawa, j'ai été attristé de voir que nous étions exclus de la définition de qui est un francophone. Tous mes enfants, maintenant adultes, ont été éduqués en français, soit la seule langue à laquelle ils s'identifient. [...]
>
> Donc, l'élargissement de la définition de la population francophone est une bonne chose pour nous parce que, aussi loin que je me souvienne, nous nous sommes toujours sentis comme des citoyens de seconde classe. [...]
>
> Cette proposition était plus qu'attendue. J'admets que la loi pourrait nécessiter une révision de quelconque façon, mais aussi loin que cela puisse me concerner, il était grand temps que la province accorde cette reconnaissance à tous ceux qui ont choisi de vivre en tant que francophones.
>
> Je ne suis pas un quasi-citoyen francophone comme il est souvent indiqué. Je suis produit dérivé de cette magnifique langue qu'est le français. Ce n'est pas seulement une langue que je parle, c'est aussi une façon de vivre qui a traversé l'épreuve du temps, juste au cas où vous l'auriez oublié. » *[Traduction] — Jean Razafindambo*[12]

Couples exogames

La DIF permet aussi à toutes des familles exogames[13] de se retrouver davantage dans cette définition. En ce moment, 65 %[14] des foyers francophones sont constitués de couples exogames. Ils peuvent maintenant se considérer comme des francophones à part entière s'ils parlent le français, en plus de l'anglais ou d'une autre langue, à la maison, même si le français n'est pas la langue la plus souvent utilisée à la maison. Dans de nombreux cas, les enfants de couples exogames vont aller à l'école française et participent aux activités de la communauté francophone. Le témoignage qui suit illustre parfaitement le sentiment d'inclusion que peuvent ressentir ces enfants de couples exogames.

> « Je me suis toujours considéré Franco-Ontarien, mais je suis heureux d'apprendre que l'Ontario me considère aussi comme tel maintenant.
>
> Selon l'ancienne définition, je n'étais pas francophone, puisque ma mère est unilingue anglophone, même si mon père est francophone. Cependant, mes parents, ayant reconnu l'importance de la connaissance du français, ont élevé mon frère et moi bilingues. À la maison, pour assurer notre maîtrise du français, la langue de communication entre mon frère, mon père et moi-même était le français. Pour les mêmes raisons, notre éducation s'est faite en français et, dans la mesure du possible, nos activités se faisaient en français. Cependant, puisque la langue de communication avec notre mère était l'anglais, nous étions exclus de la définition de francophone.
>
> La nouvelle définition offrira non seulement un nouveau sentiment d'appartenance aux nouveaux Ontariens qui parlent le français à la maison, mais aussi aux gens issus de familles exogames, tels moi-même, qui participent et vivent dans la langue française tout autant que la langue anglaise. » — *Alain-Rémi Lajeunesse*[15]

Le commissaire souhaite que cette nouvelle définition fasse boule de neige dans d'autres provinces et auprès du gouvernement fédéral. Cela assurerait que les ententes, telle Canada-Ontario, soient établies ou renouvelées selon des données standardisées sur la population francophone.

[12] Razafindambo, Jean. Courrier des lecteurs intitulé « I am proud to be defined as a francophone », Ottawa Citizen, 26 juin 2009.
[13] Sont considérés comme étant des couples exogames, les familles dont seulement l'un des deux conjoints est francophone.
[14] Selon l'Office des affaires francophones, la proportion de familles francophones exogames est passée de 50,7 % en 1996 à 64,8 % en 2006. Disponible en ligne : http://www.ofa.gov.on.ca/docs/stats_2009general_fr.pdf (page consultée en septembre 2009).
[15] Lajeunesse, Alain-Rémi. Courrier des lecteurs intitulé « Appartenance », Le Droit, 12 juin 2009.

1.2 Services offerts par des tiers

La majorité des ministères et organismes gouvernementaux offrent des services directs aux citoyens. Un organisme non gouvernemental peut également être désigné pour offrir des services en français au sens de la *Loi sur les services en français*. Dans de tels cas, tous ces ministères et organismes sont quand même tenus d'offrir des services en français de qualité.

Le gouvernement provincial fait régulièrement affaire avec des fournisseurs indépendants pour offrir les services aux citoyens en son nom. Lors de tels accords, ces tierces parties sont soumises aux ententes de services des ministères et doivent s'y conformer. Toutefois, quoique ces ententes les obligent à respecter l'ensemble des lois provinciales qui les affectent, l'obligation d'offrir des services en français selon la *Loi sur les services en français* n'y est pas toujours clairement identifiée ni spécifiée. Cela laisse donc place à des clauses variant passablement d'une entente à une autre, voire même parfois carrément inexistantes. C'est pour cette raison que le commissaire a fait la recommandation suivante dans son premier rapport annuel :

> *Le commissaire recommande à la ministre de proposer une réglementation claire pour régir la prestation des services en français soit aux termes d'un contrat conclu avec un tiers qui a convenu de fournir des services pour le compte d'un organisme gouvernemental ou encore aux termes d'un nouveau partenariat public-privé.*

1.2.1 Suivi de la recommandation

Depuis, le gouvernement a entamé une recherche préliminaire pour mieux cerner l'ampleur et la complexité de cet enjeu identifié par le commissaire. Une structure de gouvernance à deux niveaux a donc été mise sur pied pour donner suite à cette recommandation. Un comité interministériel, regroupant entre autres les chefs des services en français, des directeurs de ministères clés, et des membres du Regroupement pour la responsabilisation en matière de paiements de transfert, a été créé. Ce comité explorera les options avant de formuler une recommandation assortie d'une analyse de ses implications aux plans légal, opérationnel, fiscal et financier. Les travaux de ce groupe seront supervisés et orientés par un autre comité directeur, présidé par le sous-ministre adjoint de l'Office des affaires francophones, regroupant des membres du Regroupement des directeurs généraux de l'administration.

Le travail de ce dernier comité permettra la formulation d'un nouveau cadre de responsabilisation pour les agences de transfert de paiement, la réalisation d'un état des lieux des agences, une analyse des écarts entre les services offerts aux anglophones et aux francophones, ainsi qu'une étude des conséquences financières, juridiques et opérationnelles de quatre options à l'étude avec recommandation au gouvernement au printemps 2010.

RÉPONSE GOUVERNEMENTALE[16]

Le travail a permis la formulation de quatre options préliminaires :

1. **la désignation d'office des agences;**
2. **la réglementation de l'usage des clauses contractuelles;**
3. **la réglementation de l'imputabilité des ministères; et**
4. **l'intégration des agences de transfert de paiement dans le processus de planification axée sur les résultats (RBP).**

Le recours au pouvoir réglementaire figure dans plusieurs des options identifiées et l'Office des affaires francophones en étudiera pleinement les implications. Il serait toutefois prématuré d'écarter les autres options de manière définitive. Une étude approfondie de la situation implique maintenant la participation des ministères, et s'étalera sur plusieurs mois.

1.2.2 Analyse

La réponse gouvernementale n'est ni surprenante, ni décevante. L'implication de 7 500 agences, financées pour la plupart par des ministères disparates, ainsi que l'implication d'autres paliers de gouvernement, comme les municipalités, ne favorise pas en soi une réponse simple et rapide. Cela dit, il

faut mettre un terme aux échappatoires à la *LSF*.

L'option 1 n'est peut-être pas la solution primée, car elle nécessite une modification aux statut et règlements de ces agences[17] pour permettre la participation des francophones à la gouvernance de celles-ci. Puis, d'un point de vue purement pratique, même si la désignation garantit la permanence dans l'offre des services en français, il n'existe pas de réelles mesures d'imputabilité afin de s'assurer que les organismes déjà désignés se conforment pleinement à la *LSF*.

L'option 2, soit celle de réglementer l'usage des clauses contractuelles, apparaît certes comme une idée prometteuse. En effet, la plupart des organismes œuvrant pour le compte du gouvernement ont en mains une entente avec le ministère concerné. Certains ministères se sont assurés de prévoir déjà des clauses précises à propos du respect de la *LSF* et la prestation des services en français. Ces clauses devraient être uniformes dans tous les ministères et comprendre des détails concernant les attentes précises en ce qui a trait aux services en français, les indicateurs de rendement pour démontrer que l'on parvient à offrir ces services de qualité et un mécanisme d'imputabilité et de rapport annuel sur ces services offerts au cours de l'année. Voilà pourquoi les options 3 et 4 proposées par le gouvernement apparaissent toutes aussi intéressantes.

Le commissaire croit fermement au pouvoir réglementaire afin de s'assurer que tous les ministères se conforment à leurs obligations de prévoir des services en français lorsqu'ils font affaire avec un tiers, que ce soit une municipalité, une agence ou un organisme sans but lucratif. Il s'agit de la façon la plus efficace d'éviter de faire du cas par cas. Il souhaite donc que les deux comités mentionnés dans la réponse gouvernementale puissent faire rapport rapidement de leurs travaux.

Problématique des partenariats

Il importe que le gouvernement tienne compte d'une autre problématique soulevée dans le premier rapport annuel du commissaire : les cas de partenariats avec d'autres paliers de gouvernement ou les cas de partenariats multiples avec des entreprises privées ou encore tout simplement les cas de dévolution administrative de pouvoir vers d'autres paliers de gouvernement, comme les municipalités. Les francophones de l'Ontario doivent être rassurés qu'ils ne perdront pas au change si un transfert de pouvoir devait être effectué ou si une privatisation devait arriver. Le Commissariat a reçu quelques plaintes portant sur ces questions et elles font l'objet d'une analyse au cinquième chapitre de ce rapport.

Le gouvernement doit être également conscient que, lorsqu'une entreprise privée ou une organisation sans but lucratif propose à un ministère de participer financièrement à un projet, le service à la population qui en découle tombe dans la lettre et l'esprit de la *LSF*. L'organisme qui livre le nouveau service en question n'est peut-être pas un organisme gouvernemental et le ministère peut effectivement affirmer que le service n'est pas offert directement par lui, il n'empêche que pour la population, y compris la population francophone, il s'agit là d'un service important, où la participation du gouvernement est très évidente. Les services en français doivent suivre. Avant d'apposer la signature finale sur un contrat de partenariat, le gouvernement et les ministères doivent développer le réflexe de s'assurer que la livraison des services respectera la *LSF*.

Une année s'est déjà écoulée depuis la publication du premier rapport annuel. À l'époque, on avait indiqué au commissaire qu'une étude était déjà en cours concernant les problèmes soulevés. Le commissaire s'inquiète de la lenteur du processus et souhaite, à tout le moins, l'établissement d'un échéancier réaliste que le gouvernement s'astreindra à respecter.

Entre-temps, les plaintes concernant les services offerts par les tierces parties continuent d'affluer au Commissariat. La mise en œuvre efficace de la *Loi sur les services en français* demeure donc un important sujet d'actualité que le commissaire continuera de suivre de très près.

1.3 Traduction des règlements

La *Loi sur les services en français* (*LSF*) indique clairement que le législateur a confié un rôle de leadership au procureur

[17] Actuellement, 223 agences sont désignées en partenariat désignées sous la Loi sur les services en français. Pour plus de détails, voir : http://www.ontario.ca/fr/laws/regs/Francais_regs_930398_f.htm (page consultée en août 2009).

général. En effet, une lecture attentive du paragraphe 4(3)[18] indique que la tâche et la responsabilité de faire « [...] traduire en français les règlements dont il estime la traduction appropriée » lui reviennent. Bien que le ministère du Procureur général de l'Ontario ait comme règle générale de traduire tous ses règlements, la traduction en français des règlements provinciaux demeure à la discrétion de chaque ministère. Le commissaire croit cette pratique contraire tant à l'esprit qu'à la lettre de la *Loi*, étant donné que de nombreux règlements ont un impact sur la santé ou encore sur la sécurité du public. Conséquemment, il est essentiel qu'ils soient traduits *ipso facto*, et non pas seulement lorsque les ministères le jugent nécessaire. D'ailleurs, le procureur général doit assumer son rôle de leadership pour l'ensemble des ministères afin de déterminer les bases et les échéanciers de la traduction des règlements. Le commissaire souhaite que le gouvernement profite de l'exercice d'inventaire qu'il mène actuellement pour repenser ces critères de traduction de règlements afin de les rendre clairs, complets et uniformes.

1.3.1 Inventaire des règlements

Le gouvernement de l'Ontario compte en ce moment des milliers de règlements découlant de diverses lois. Or, il a entrepris, sous la direction du Bureau de la secrétaire du Conseil des ministres, de mener un vaste inventaire de tous ces règlements dans chacun des ministères[19]. L'objectif est d'éliminer les règlements caducs ou dépassés qui pourraient nuire à l'implantation et la création d'entreprises, à leur croissance et à leur compétitivité en Ontario.

Chaque ministère revoit donc ses règlements un à un et tente d'en supprimer le plus possible, se basant parfois sur la prémisse qu'il faut en abolir deux pour chaque adoption de nouveau règlement. Le commissaire souhaite que l'on applique le principe de travail en amont plutôt qu'en aval et que l'on profite de cet exercice d'inventaire pour classer et regrouper les règlements selon des critères établis par le ministère du Procureur général.

1.3.2 Critères de traduction des règlements

Le procureur général de l'Ontario n'a jamais réellement usé de son pouvoir hérité en vertu de la *LSF*. Les ministères basent actuellement leurs décisions concernant la traduction des règlements sur des critères élaborés à l'interne et approuvés par le réseau de coordonnateurs des services en français de la fonction publique ontarienne.

Le commissaire est d'avis que des critères de traduction des règlements développés pour aider les ministères doivent être repensés. Ces critères doivent être clairs, simples et publics.

En janvier 2009, le commissaire a proposé au ministère du Procureur général une série de critères de première importance. Ainsi, tous les règlements d'application générale ayant un impact important sur le public devraient être traduits en français, à moins qu'ils soient purement d'ordre administratif ou technique. Cela inclut la traduction en français de tout règlement :

(I) portant sur la sécurité du public (sécurité de la personne en général, sécurité sur les routes, sécurité dans les lieux publics, sécurité au travail, sécurité financière, protection du public en cas de catastrophes ou toutes autres situations susceptibles de mettre le public en danger, etc.);

(II) portant sur la santé des gens;

(III) portant sur l'éducation;

(IV) portant sur l'accès à la justice;

(V) portant sur les services que les Ontariens et Ontariennes ont, en vertu de la législation existante, droit de recevoir dans les deux langues ou encore sur des domaines ou sujets à l'égard desquels ils sont en droit de recevoir des services dans les deux langues;

(VI) portant sur les services ou programmes sociaux;

(VII) régissant le comportement des gens;

(VIII) ayant un impact direct sur les individus en général (plutôt que sur des organismes ou entreprises);

(IX) portant sur des domaines d'intérêt particulier pour la communauté francophone (préservation de leur culture, de leur langue, par exemple).

[18] « Le procureur général fait traduire en français les règlements dont il estime la traduction appropriée et recommande les traductions au Conseil exécutif ou à l'autorité compétente afin que le Conseil ou l'autorité les adopte ». L.R.O. 1990, chap. F. 32, par. 4 (3).

[19] Il est question ici de l'initiative L'Ontario propice aux affaires qui consiste notamment à réformer la réglementation de la province pour la rendre moderne et compétitive. Pour plus de détails : http://www.ontariocanada.com/ontcan/1med/fr/ofa_main_fr.jsp (page consultée en août 2009).

Néanmoins, dans les cas où certains des règlements pris en vertu d'une loi répondent entièrement à l'un des critères énumérés ci-dessus et, en conséquence, devraient être traduits en français, les autres règlements adoptés en vertu de la même loi devraient eux aussi être traduits, même s'ils ne répondent pas à l'un de ces critères. Ne traduire qu'une partie des règlements pris aux termes d'une même loi pourrait être source de confusion.

Toutefois, les ministères pourraient être exemptés de cette obligation dans certains cas exceptionnels où la traduction représenterait une dépense exorbitante eu égard à l'impact relativement mineur que le règlement pourrait avoir sur le public, pourvu qu'ils préparent et publient en temps utile, en français, un résumé du contenu du règlement en question. Dans ces conditions, le ministère concerné devrait prévoir qu'un expert sera à la disposition du public francophone, en cas de besoin, afin d'expliquer le contenu dudit règlement. Par exemple, si des règlements techniques découlant du Code du bâtiment ne doivent pas être traduits, des experts bilingues devront être à la disposition du public.

1.3.3 Implication d'intervenants clés

La *Loi sur les services en français* confère en réalité une double responsabilité au procureur général de l'Ontario. Dans un premier temps, il peut décider, selon ses propres critères préalablement établis, dans quels cas il est approprié de faire traduire les règlements émanant de tous les ministères. Dans un deuxième temps, il peut procéder à la traduction de ces règlements, en consultation avec les intervenants clés du secteur de la justice.

Le ministère ferait bien de consulter des représentants des ministères qui émettent la plupart des règlements, tels le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et le ministère des Affaires municipales et du Logement, pour ne nommer que ceux-là.

Le ministère du Procureur général devrait aussi consulter des représentants de la communauté francophone. D'autant plus que ce ministère en a l'expérience avec le *Plan stratégique pour le développement des services en français dans le domaine de la justice* développé avec les partenaires clés de la communauté.

Cette consultation de la communauté permettrait principalement de s'assurer de bien connaître ses priorités. Cela faciliterait la rédaction des critères applicables à tous les règlements du gouvernement de l'Ontario. D'autre part, si les actions entreprises en matière de traduction des règlements faisaient partie du plan stratégique pour le développement des services en français dans le domaine de la justice, il serait alors possible pour la communauté de suivre les progrès réalisés. Un échéancier prévoyant l'élaboration des critères devrait être préparé. Ensuite, un autre échéancier prévoyant les règlements prioritaires à traduire devrait être élaboré et présenté publiquement, entre autres, aux intervenants du domaine de la justice.

Vu le peu de progrès qui a été fait en la matière depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les services en français*, cela assurerait une approche cohérente et systématique dans l'établissement de principes clairs régissant la traduction de documents hautement importants au bien-être de la communauté francophone.

RECOMMANDATION 1

Le commissaire recommande au procureur général de l'Ontario de prendre un rôle de leadership en faisant adopter des critères clairs, simples et publics afin de guider les ministères dans la traduction des règlements.

Que le ministère du Procureur général de l'Ontario s'assure que tous les ministères respectent ces critères et qu'il établisse une liste des règlements à faire traduire en priorité, fondée sur les besoins de la communauté francophone.

Que le ministère du Procureur général de l'Ontario rende compte annuellement des progrès accomplis dans le cadre de son *Plan stratégique pour le développement des services en français dans le domaine de la justice*.

À cet égard, le commissaire a traité du rôle des coordonnateurs des services en français dans son premier rapport. Il y revient encore cette année. Après analyse, le commissaire reconnaît les efforts entrepris, bien que modestes, mais demeure préoccupé par la restructuration des postes de coordonnateur des services en français, qui relèvent maintenant d'un chef des services en français.

Ces coordonnateurs sont assistés en quelque sorte par des centaines de personnes qui occupent des postes désignés bilingues. Malgré l'importance de ces postes, les ministères délaissent peu à peu la réelle fonction de ceux-ci, soit d'assurer la livraison de services de qualité en français qui répondent aux besoins de la population francophone.

Cela dit, le mécanisme interne le plus visible pour la mise en œuvre de la *LSF* demeure l'Office des affaires francophones (OAF) et le commissaire souhaite s'y attarder, d'autant plus qu'il constate un manque d'engagement du gouvernement à l'égard de ces structures internes, incluant l'Office.

Défis internes de l'administration publique

LA LOI SUR LES SERVICES EN FRANÇAIS (*LSF*) se veut une reconnaissance législative et politique des droits des membres de la communauté franco-ontarienne. Il ne s'agit pas ici de privilèges accordés à une minorité linguistique, mais bien de faire en sorte que ces droits déjà existants soient respectés. L'administration publique a encore bien des défis à relever pour y parvenir et arriver à une mise en œuvre efficace des droits linguistiques prévus dans la *LSF*.

À cet égard, le commissaire a traité du rôle des coordonnateurs des services en français dans son premier rapport. Il y revient encore cette année. Après analyse, le commissaire reconnaît les efforts entrepris, bien que modestes, mais demeure préoccupé par la restructuration des postes de coordonnateur des services en français, qui relèvent maintenant d'un chef des services en français.

Ces coordonnateurs sont assistés en quelque sorte par des centaines de personnes qui occupent des postes désignés bilingues. Malgré l'importance de ces postes, les ministères délaissent peu à peu la réelle fonction de ceux-ci, soit d'assurer la livraison de services de qualité en français qui répondent aux besoins de la population francophone.

Cela dit, le mécanisme interne le plus visible pour la mise en œuvre de la LSF demeure l'Office des affaires francophones (OAF) et le commissaire souhaite s'y attarder, d'autant plus qu'il constate un manque d'engagement du gouvernement à l'égard de ces structures internes, incluant l'Office.

2.1 Coordonnateurs des services en français

Dans son premier rapport annuel, le commissaire avait fait la recommandation suivante concernant le rôle des coordonnateurs :

> *Le commissaire recommande à la ministre de réviser le rôle des coordonnateurs des services en français afin qu'ils influent directement, dès la planification stratégique, sur les orientations et la conception des politiques, programmes, services et produits de chaque organisme gouvernemental visé par la* Loi sur les services en français.

Depuis, le gouvernement a entrepris des démarches concernant cette recommandation. Cependant, le commissaire reste d'avis que les changements effectués au cours de l'année ne peuvent répondre adéquatement à une gestion efficace et coordonnée des services en français dû à l'incompréhension récurrente de la plupart des ministères quant à leurs obligations concernant la *Loi sur les services en français*, ainsi qu'à la nature même de la nouvelle structure organisationnelle et au manque de ressources affectées à sa mise en œuvre.

Dans sa recommandation, le commissaire a insisté sur le rôle que peuvent jouer les coordonnateurs afin de démontrer que mettre les bonnes personnes dans les postes stratégiques de l'administration publique a un impact réel. Les services, les programmes et les produits doivent être pensés puis réalisés en fonction des besoins de la clientèle cible francophone. À la lumière des actions entreprises par le gouvernement, cette capacité n'est pas encore atteinte.

2.1.1 Changements apportés

L'Office des affaires francophones a travaillé à la mise en œuvre d'une nouvelle structure de coordination des services en français au sein du gouvernement de l'Ontario[20]. Cette nouvelle structure (figure 1, page 18) a été créée dans un objectif de synergie et de consolidation des effectifs. Il est manifeste ici que la ministre souhaite à long terme faciliter l'intégration des services en français dans l'élaboration de politiques et de lignes directrices, ainsi que dans la planification et la mise en œuvre d'initiatives ministérielles et gouvernementales via les cinq principaux secteurs établis, tel que le mentionne la réponse officielle du gouvernement à la recommandation du commissaire.

RÉPONSE GOUVERNEMENTALE[21]

Cette nouvelle structure se compose de cinq groupements de ministères avec un chef des services en français à leur tête (figure 1, page 18). Elle est inspirée du modèle du secteur de la justice, selon lequel un directeur général de l'administration (DGA) est imputable des services en français. Deux des groupements déjà en place, Justice et Santé, ne sont pas affectés par cette restructuration puisqu'ils sont déjà organisés selon le nouveau modèle.

Cela permettra de repositionner les enjeux liés à la planification des services en français à un niveau décisionnel plus stratégique grâce à :

- **l'accès privilégié aux DGA de leurs groupements respectifs dont bénéficient les chefs de groupements; et à**
- **la relation en « ligne pointillée » entre les chefs des services en français et le sous-ministre adjoint de l'Office des affaires francophones, dont ils relèvent fonctionnellement.**

De plus, les ministères doivent articuler leur action future autour des quatre « piliers » du cadre stratégique élaboré par l'Office des affaires francophones :

- **capacité d'offrir des services en français;**
- **connaissance de la *Loi* de la part du public et des fonctionnaires;**
- **intégration des services en français;**
- **communication avec la communauté francophone;**

Ce nouveau modèle de gestion est officiellement en place depuis le 1er avril 2009; les trois nouveaux chefs des services en français ayant tous été recrutés.

2.1.2 Analyse

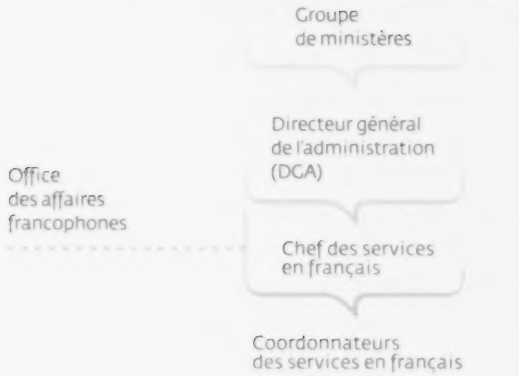
Suite à la réponse du gouvernement, il y a lieu de se poser la question suivante : *A-t-on amélioré la capacité de chaque ministère de mieux planifier, orienter et coordonner les services en français dès la conception des politiques, programmes, services et produits de chaque ministère et organisme gouvernemental visé par la LSF ?* Il est encore trop tôt pour répondre avec assurance à cette question d'une

[20] C'est à la suite d'une initiative du gouvernement visant à repositionner la planification des services en français au sein des ministères afin qu'ils soient pris en considération en amont des processus décisionnels.

[21] Supra note 11.

FIGURE 1

Configuration des groupements



façon ou d'une autre. Le commissaire demeure cependant inquiet que, à moyen et long terme, la réponse ne soit négative.

Lors de l'entrée en vigueur de la *LSF* en 1989, parce que les coordonnateurs devaient avoir accès directement à leur sous-ministre, ils jouissaient d'une classification de haut niveau. Puisque la *LSF* était une nouvelle loi à cette époque, les coordonnateurs avaient comme rôle de développer son plan de mise en œuvre. Pour ce faire, certains avaient donc accès aux soumissions de leur ministère au Conseil des ministres et étaient appelés à faire des recommandations quant aux effets de ces soumissions en vertu de la *Loi*.

Au fil des ans et au gré de la volonté politique changeante des divers gouvernements, la plupart des coordonnateurs ont considérablement changé de statut et n'ont plus accès à leur sous-ministre. De plus, en syndiquant la majorité des coordonnateurs en 2006[22], ceux-ci ont perdu l'accès aux plans de gestion des ressources humaines ainsi qu'aux soumissions au Conseil des ministres. À moins que le coordonnateur ne soit suffisamment élevé dans la hiérarchie organisationnelle d'un ministère, il n'aura que très peu d'influence sur le développement des politiques et des programmes de ce ministère. La classification du poste de coordonnateur influence grandement sa visibilité, sa crédibilité et sa capacité de promouvoir de façon tangible et efficace les services en français. De là, la recommandation du commissaire dans son premier rapport annuel.

Le coordonnateur n'a pas à intervenir auprès de tous les directeurs de divisions et de programmes; ce serait beaucoup trop fastidieux comme tâche. Il doit par contre avoir la responsabilité d'intervenir auprès de la haute gestion afin de rappeler notamment les obligations prévues par la *LSF*.

Le commissaire comprend très bien que l'on ne peut effectuer des changements aussi substantiels dans l'appareil gouvernemental en une seule année. Il reconnaît également que la restructuration proposée s'inscrit dans un cadre plus global de repositionnement de la *LSF* au sein de la haute gestion. Les mesures de performance des ministères en fonction des objectifs de la *LSF* sont un bel exemple. On a voulu également rehausser le profil des services en français en s'assurant que l'ensemble des directeurs généraux de l'administration seront responsables des services en français. En effet, ces directeurs sont évalués en fonction des résultats de leurs performances vis-à-vis du respect de la *LSF*. Voilà un élément nouveau et certainement prometteur. Bien qu'à cet égard, le commissaire s'attend à ce que les sous-ministres soient aussi évaluées en fonction du respect de la *LSF* car, après tout, ce sont eux qui, selon la *Loi*, sont responsables de sa mise en œuvre.

2.1.2.1 Structure externe face à une culture interne

Il est bien connu dans l'administration publique que chaque ministère, voire même chaque direction d'un ministère particulier, possède sa propre culture. S'adapter et comprendre la culture d'un ministère ne se fait pas du jour au lendemain, d'autant plus qu'il faut y être pour la vivre. Seulement, de par leurs fonctions, les chefs des services en français ne peuvent être physiquement présents partout à la fois. Avec sept, huit ou neuf ministères à gérer, il est irréaliste de penser qu'ils assistent aux importantes discussions concernant la planification stratégique de chacun des ministères, ce qui est pourtant le nerf de la guerre. C'est à ce niveau-là qu'il importe de faire une différence, d'amener les services en français à un autre niveau de compréhension. Il en est de même pour les coordonnateurs des services en français, tous regroupés au sein d'un seul et même ministère qui chapeaute les autres. Le fait que cette nouvelle équipe

[22] En 2006, la majorité des postes de coordonnateurs du groupe de gestion a été transférée à l'organisation syndicale AMAPCEO.

semble être externe aux ministères qu'ils doivent continuer à servir pose donc un obstacle à l'efficacité de ce modèle organisationnel.

Qui plus est, les nouveaux chefs des services en français devront composer avec des ministères qui, pour la plupart, ne se partagent pas l'information entre eux, ni avec l'OAF d'ailleurs. Chaque ministère fait les choses à sa façon et a ses propres pratiques depuis plusieurs années. Ainsi, les chefs des services en français se retrouvent avec des regroupements de ministères qui n'ont pas nécessairement d'affinités à la base et qui, la plupart du temps, travaillent en vase clos. Sur le plan de coordination des services en français, cela ne facilite en rien le travail de ces nouveaux chefs.

Enfin, on comprend souvent encore bien mal au sein des ministères la réelle vocation des coordonnateurs des services en français. Puisque les budgets sont octroyés et gérés par les ministères, et non par leurs divisions, l'on associe encore ces coordonnateurs à « un service de traduction ou d'interprétation » à l'intérieur même de l'organisation. Une perception qui est loin de changer avec une structure de coordination des services en français externe aux ministères.

2.1.3 Ressources insuffisantes

Une fois de plus, c'est sur la question des ressources que le bât blesse. La recommandation du commissaire l'an dernier a abouti à la création de trois nouveaux postes de chef des services en français. Voilà les seules véritables nouvelles ressources affectées aux services en français. Cela est nettement insuffisant puisque les secteurs d'activités sont simplement trop grands et les ministères trop nombreux.

Malheureusement, cette nouvelle structure ne permet ni aux chefs des services en français ni aux coordonnateurs de participer pleinement au processus de planification stratégique des ministères, ceux-ci étant trop nombreux à être regroupés sous un même secteur d'activité. Par exemple, le secteur Terre et ressources compte sept ministères. Il en va de même pour les huit ministères regroupés sous le secteur Éducation et services communautaires. Les principaux rapports des coordonnateurs des services en français sont maintenant avec un chef des services en français qui, à son tour, communique avec un directeur général de l'administration (DGA) qui représente les autres DGA de ce secteur (bien qu'en théorie, le chef des services en français se rapporte à tous les directeurs généraux de l'administration de son groupement). La tâche s'avère tout simplement colossale et soulève le doute sur l'efficacité de cette nouvelle structure.

Malgré les changements, la réalité demeure que trois ministères[23] se partagent la même coordonnatrice des services en français. Une seule coordonnatrice pour trois ministères, au demeurant très importants au développement des communautés francophones de l'Ontario, est carrément inacceptable. De plus, les ministères des Services à l'enfance et à la jeunesse et des Services sociaux et communautaires se partagent eux aussi une seule coordonnatrice des services en français, ce qui n'a aucun sens, compte tenu des vastes mandats de ces deux ministères.

Pour une véritable coordination des services en français efficace au sein du gouvernement de l'Ontario, il faut une meilleure compréhension de la part des ministères quant à leurs obligations sous la *Loi sur les services en français* et quant à la nature même de cette nouvelle structure organisationnelle. Or, le commissaire voit de sérieuses embûches à cette structure qui ne représente pas ce qu'il avait recommandé, d'autant plus qu'elle n'a visiblement pas les ressources nécessaires pour fonctionner efficacement.

Sérieux dans son désir d'apporter un nouveau souffle à la LSF, le gouvernement se doit d'accorder, entre autres, plus de ressources humaines et financières, tant aux coordonnateurs qu'à l'Office des affaires francophones, afin de donner une véritable chance à cette nouvelle structure de faire ses preuves.

2.2 Désignation de postes bilingues

La disposition du gouvernement de rencontrer ses obligations légales face à la *Loi sur les services en français* dépend de sa capacité à embaucher, former et garder du personnel bilingue. Ceci nécessite une planification à long terme pour assurer que la fonction publique ontarienne dispose d'un nombre suffisant de postes désignés bilingues afin de communiquer avec la population francophone et de la servir adéquatement dans un français de qualité. Ces postes assurent, entre autres, une permanence dans la qualité des services offerts à la population, étant donné le taux de roulement dans la fonction publique.

[23] Les ministères de la Culture, des Affaires civiques et de l'Immigration ainsi que le ministère du Tourisme.

2.2.1 Plan initial des ressources humaines pour les postes désignés

Lors de la mise en œuvre de la *Loi*, les ministères et organismes gouvernementaux ont déployé beaucoup d'efforts et de moyens pour élaborer un plan de ressources humaines qui correspondait à leurs besoins réels en termes d'effectifs. Malheureusement, au cours des vingt dernières années, cette notion de postes désignés bilingues n'a pas été activement poursuivie dans une logique de prestation de services en français de qualité. Le relâchement observé au cours de toutes ces années fait en sorte que des situations désastreuses se reproduisent. Les ministères délaissent peu à peu la fonction première de ces postes, soit répondre aux besoins du public francophone, en les désignant bilingues de façon aléatoire. Ainsi, il arrive assez souvent que des postes soient désignés bilingues en fonction du personnel déjà en place ou disponible, plutôt qu'en fonction des responsabilités rattachées au poste.

Si une personne occupant un poste désigné bilingue prend sa retraite par exemple, sa remplaçante ne sera pas nécessairement bilingue. Dans ce cas, le ministère tentera de trouver dans le même service un autre employé bilingue à qui transférer la désignation du poste. Or, du jour au lendemain, cette personne — qui n'effectue pas nécessairement les mêmes tâches que son prédécesseur — voit son poste être désigné bilingue. Autrement dit, désigner le poste d'un employé affecté à la livraison dans un entrepôt pour remplacer le poste désigné du responsable des relations publiques parti à la retraite n'améliore pas du tout les services en français. On ne peut pas transférer une désignation de poste à un autre employé simplement parce que ce dernier parle français. La compétence et la spécialisation dans l'offre des services en français doivent être prises en compte. Cette pratique a une incidence négative sur la capacité du ministère d'offrir des services en français.

Il existe également une forte réticence des ministères à désigner des postes par crainte de ne pas pouvoir les combler par la suite, ou pire, être coincés avec ces postes au fil des années. À la défense des ministères, la plupart font face à des défis importants lorsque vient le temps de recruter du personnel bilingue et compétent pour la fonction publique de l'Ontario. S'il s'agit d'un poste spécialisé, il s'ensuit que le bassin de candidats s'en trouvera considérablement réduit. De plus, la plupart des postes désignés bilingues sont de première ligne, ce qui fait que le personnel qui y est affecté cherche souvent à améliorer sa situation en sollicitant d'autres emplois mieux rémunérés. À cela s'ajoute une autre difficulté inhérente aux régions désignées sous la *LSF* : pour certaines de ces régions, l'absence de main-d'œuvre compétente, qualifiée ou spécialisée dans les secteurs ciblés pour pourvoir aux postes désignés représente un défi considérable.

2.2.2 Nature des postes désignés

Il existe une grande différence dans la compréhension de certains ministères entre la nature même des postes désignés et la désignation précipitée d'un poste uniquement dans le but de satisfaire aux obligations de la *LSF*. Il est nettement insuffisant de désigner uniquement les postes de première ligne, responsables de la prestation de services directs à la population, pour satisfaire aux exigences de la *Loi*. N'empêche que la nature de ces postes demeure de première importance en termes d'offre active et de premier point de contact avec le public.

Pour assurer la prestation des services plus complexes, il faut également se doter de postes désignés à tous les niveaux en fonction des demandes spécifiques et des responsabilités liées à chaque niveau, y compris des postes de direction. Par exemple, il va de soi que le poste de sous-ministre adjoint, Éducation en langue française, soit désigné bilingue. Mais parfois, le titre du poste en question ne révèle pas de lui-même le besoin de sa désignation. Il va de soi que la fonction d'un directeur ayant à traiter avec la population et œuvrant au sein d'un ministère clé dans une région à la forte concentration de francophones soit aussi désignée bilingue. Car la capacité de communiquer efficacement et sans intermédiaires dans les deux langues est impérative, surtout lorsqu'il est question de développer des programmes et services ou de mener un dialogue sur les priorités ministérielles vis-à-vis de celles de la communauté.

Dans certaines instances, il en va de la sécurité et de

la santé du public. Il est difficile de s'imaginer comment un ministère peut communiquer efficacement avec le public lors d'un ordre d'évacuation émis en raison de la menace d'un incendie de forêt, ou d'une inondation par exemple, sans avoir en place du personnel bilingue qualifié.

Dans le cas des ministères qui préparent et publient de nombreux documents de recherche, il est fort envisageable que ces publications soient exemptées de traduction en vertu du règlement 411/97 de la *LSF*[24]. Les ministères doivent offrir au public un sommaire ou un court résumé du document en question et publier un avis indiquant le nom et le numéro de téléphone d'une personne bilingue à contacter pour obtenir plus de renseignements. Concrètement, si les services d'un géologue sont offerts en anglais au bout du fil, l'équivalent devrait être offert en français. En l'absence de poste désigné spécialisé, il en incombera au ministère de fournir une traduction complète du document.

Parce que de plus en plus de services gouvernementaux sont offerts en partenariat avec la communauté et les organismes non gouvernementaux, il est important que tous ces postes créés pour assurer la liaison entre le ministère et la communauté soient désignés bilingues. Du moins, que le ministère puisse démontrer qu'il a la capacité de remplir cette fonction. D'ailleurs, comment peut-il garantir que les services offerts répondent bien aux besoins de la communauté s'il ne peut même pas communiquer avec elle? Le Commissariat a d'ailleurs reçu de nombreuses plaintes à ce sujet et poursuit son travail pour les résoudre.

2.2.3 Nécessité d'une politique obligatoire de ressources humaines

La première étape pour le développement d'une politique de ressources humaines pour la prestation de services en français est de faire l'inventaire des programmes et services offerts par les ministères et de déterminer leur capacité de les offrir en français là où la *LSF* l'impose.

La deuxième étape est de répertorier les postes désignés ainsi que le nombre d'employés bilingues. Il faut s'assurer ensuite que les nombres et les compétences disponibles satisfont aux exigences des postes. Si le ministère n'a pas suffisamment d'employés bilingues pour combler tout les postes désignés, il doit développer un plan d'action pour corriger la situation à court et à long terme. Ce plan peut inclure la formation de personnel, l'embauche de nouveaux employés ou un transfert de responsabilités.

À court terme cependant, il doit trouver une autre solution afin d'offrir le service équivalent en français. Par exemple, il est possible de pourvoir temporairement un poste désigné avec partage des ressources humaines entre des services, voire des ministères, d'une même région. Ce fut le cas à Kingston où deux ministères se sont partagé la même personne pour combler respectivement leur poste désigné attitré à la réception. Dans ce cas, la capacité d'offrir des services en français n'a pas été affectée. Le recours à des partenariats avec des tiers, notamment avec des organismes de la communauté francophone, peut également s'avérer bénéfique pour toutes les parties impliquées.

Dans son rapport sur les résultats de 2009-2010, l'Office des affaires francophones propose d'élaborer une nouvelle politique d'amélioration et d'harmonisation des pratiques relatives aux postes désignés de la fonction publique de l'Ontario. Le commissaire félicite l'Office de cette initiative. Elle devra cependant aboutir et donner des résultats concrets. Il faudra également que cette nouvelle politique soit entérinée par le Bureau de la secrétaire du Conseil des ministres afin qu'elle soit suivie par l'ensemble des ministères et des organismes gouvernementaux, en respect de la *Loi sur les services en français*. Cette nouvelle politique devra aussi prévoir les cas exceptionnels où les ministères voudraient se départir d'un poste désigné, question de s'assurer que cela ne se fasse pas trop aisément.

Malheureusement, dans son plan global des ressources humaines de 2008-2011, le gouvernement ne fait aucune allusion aux services en français, encore moins aux postes désignés bilingues. Pourtant, l'un de ses objectifs est de renforcer la capacité des employés en mobilisant les bonnes personnes au bon endroit au bon moment. En réalité, la désignation de postes bilingues est loin de refléter cet objectif.

[24] Pour plus de détails : http://www.e-laws.gov.on.ca/html/regs/french/elaws_regs_920671_f.htm (page consultée en septembre 2009)

RECOMMANDATION 2

Le commissaire recommande au Bureau du Conseil des ministres de développer, pour 2010-2011, une politique obligatoire en matière de ressources humaines pour les services en français, y compris pour les postes de cadres. Cette politique doit inclure des stratégies de désignation, de « dédésignation », de recrutement, de rétention et de développement professionnel.

2.3 Office des affaires francophones

L'Office des affaires francophones (OAF) ainsi que les coordonnateurs des services en français peuvent et doivent jouer un rôle crucial dans la préparation de programmes et de services adaptés et livrés aux communautés francophones à travers la province. Ces ressources gouvernementales peuvent être également déterminantes afin de trouver des méthodes de livraison de services novatrices et utiles au maintien et à l'épanouissement de la population francophone de l'Ontario.

Les services en français découlent d'une loi à caractère quasi-constitutionnelle, loi qui se veut au-dessus des autres lois provinciales. De plus, il s'agit de services publics fondamentaux offerts à une population francophone en mouvement et qui contribuent à maintenir l'Ontario concurrentielle.

La présence de l'OAF et des coordonnateurs des services en français dans ce contexte est donc primordiale dans la façon de dispenser des services en français au public francophone. La vocation horizontale de l'OAF au sein du gouvernement est plus qu'essentielle à une mise en œuvre de la *Loi* afin d'assurer la pérennité de la population francophone de l'Ontario.

2.3.1 Institution symbolique et essentielle

Avec l'adoption de la *Loi sur les services en français* en 1986, la communauté francophone a fait d'énormes gains. Le législateur ontarien a reconnu l'importance de préserver la culture francophone en Ontario, et ce, pour les générations à venir. Toutes les lois sont maintenant adoptées dans les deux langues. Les parlementaires peuvent s'adresser à la Législature en français. Les francophones de l'Ontario ont droit à des services en français de la part de toutes les institutions et organismes gouvernementaux. Ce sont là des gains considérables.

Grâce à la *LSF*, la population francophone de l'Ontario a acquis une reconnaissance, voire une légitimité gouvernementale. Depuis l'entrée en vigueur de la *LSF* en 1989, les francophones peuvent désormais compter formellement sur un ministre responsable, chargé de l'application de la *Loi*, ainsi que sur une institution porte-étendard de leurs besoins au sein même des plus hautes sphères de l'administration publique de la province, soit l'OAF.

La *LSF* et le rôle initial de l'Office des affaires francophones se voulaient un gage que les services en français deviendraient une priorité gouvernementale. Avec l'ajout des responsabilités liées aux coordonnateurs des services en français à travers tous les ministères, la mise en place de l'OAF laissait croire que tous les espoirs étaient permis. D'un coup, les francophones de l'Ontario jouissaient d'un accès direct au gouvernement. Plus qu'une vitrine sur le gouvernement, l'OAF représentait un gain symbolique pour la population francophone. Son rôle, ainsi que celui de chacun des coordonnateurs des services en français au sein de tous les ministères, sont donc tout aussi symboliques l'un que l'autre.

Cela dit, il importe de spécifier que l'OAF et les coordonnateurs ne sont pas des porte-parole de la population francophone au sein de l'administration publique. Mais en exécutant leurs devoirs prescrits par la *LSF*, ces fonctionnaires jouent un rôle inestimable dans une mise en œuvre efficace de la *Loi*.

2.3.2 Mission de l'OAF

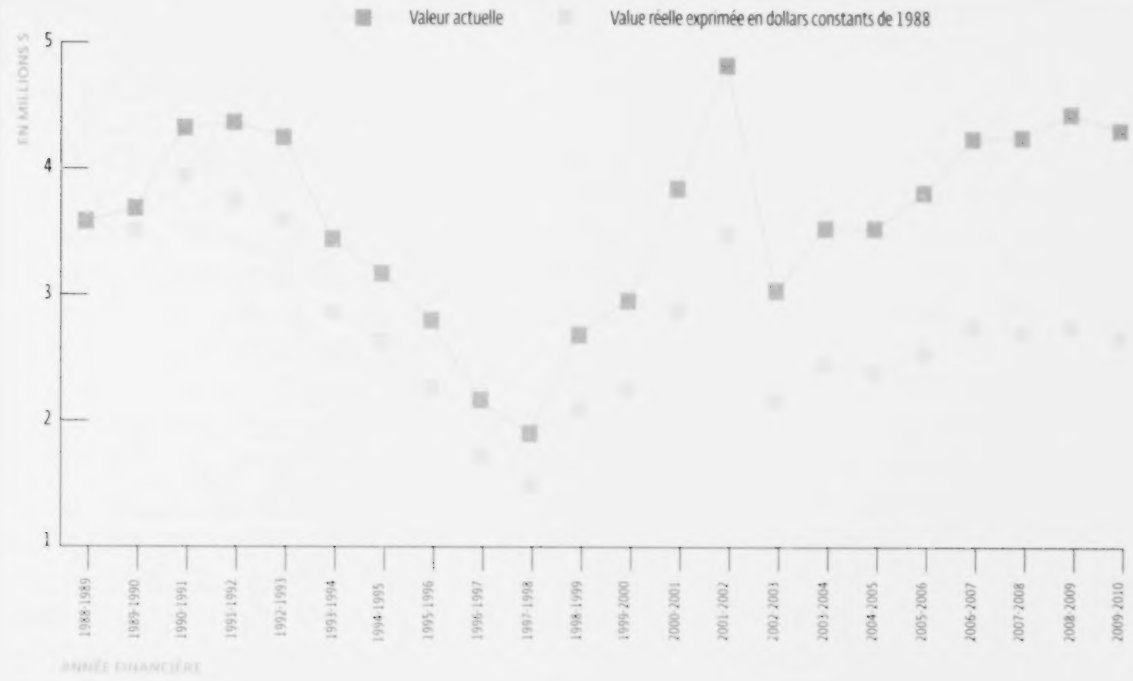
L'Office des affaires francophones a une double mission[25], soit l'une à l'intérieur du gouvernement, et l'autre, auprès des communautés, donc à l'extérieur de l'administration publique.

Dans sa mission orientée principalement vers le gouvernement, l'OAF vise à aider les ministères et les organismes gouvernementaux à comprendre la communauté francophone, à entretenir des relations avec elle ainsi qu'à développer des services en français et à en assurer la prestation. C'est là un aspect critique de sa mission, car il s'agit d'une vocation véritablement horizontale touchant l'ensemble des ministères et des agences.

[25] Pour plus de détails, voir le site Web de l'Office des affaires francophones : http://www.ofa.gov.on.ca/fr/oaf.html (page consultée en août 2009).

FIGURE 2

Comparaison entre la valeur actuelle et la valeur réelle, exprimée en dollars constants de 1988, du budget de l'Office des affaires francophone



Pour remplir sa mission auprès des communautés, l'OAF cherche à aider les francophones, en tant que membres à part entière de la communauté ontarienne, à s'épanouir dans le respect de leur diversité culturelle. D'ailleurs, elle s'est acquittée de cette mission au cours de la dernière année avec la nouvelle définition inclusive de la francophonie ainsi qu'avec une nouvelle stratégie jeunesse, deux initiatives orientées vers la population franco-ontarienne.

La question qu'il faut dès lors se poser est de savoir si l'Office des affaires francophones, avec les ressources dont elle dispose, a les moyens de ses ambitions afin de bien s'acquitter de sa mission. D'aucun serait tenté d'ajouter qu'assister la ministre dans les forums pertinents canadiens et internationaux fait aussi partie de la mission de l'OAF.

2.3.3 Dépenses accordées à l'OAF

Le commissaire ne s'est pas penché sur le financement du gouvernement provincial en matière de services en français de tous les ministères et autres organismes gouvernementaux. L'expérience en vaudrait certainement la peine. Ironiquement, le manque de ressources même du Commissariat empêche de mener de front une telle étude. Le commissaire a donc seulement observé l'allocation de fonds à l'Office des affaires francophones[26] depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les services en français*. Le constat du commissaire est plus que frappant; les montants alloués au fonctionnement de l'OAF au cours des dernières années n'ont cessé de diminuer avec les gouvernements précédents.

[26] Travaillant de concert avec les ministères pour assurer l'application de la *Loi sur les services en français*, l'OAF mène notamment des consultations auprès de la population sur la création de politiques par le biais du Comité consultatif provincial sur les affaires francophones. Il s'assure également que les citoyens aient accès aux services en français dans les 25 régions désignées avec l'aide des coordonnateurs des services en français.

TABLEAU 1

Budget actuel et budget exprimé en dollars constants de 1988 de l'Office des affaires francophones

	1988-1989 (M$)	2009-2010 (M$)	Diminution selon la valeur réelle en dollars constants de 1988
Budget actuel	3,58	4,31	N/D
Budget exprimé en dollars constants de 1988	3,58	2,67	915 000

Sources : L'Office des affaires francophones et le budget de l'Ontario 2009

À ce titre, dans le budget total de l'OAF de 3,58 M$ en 1988-1989[27], la part de la province était de 1,96 M$[28], contre 1,62 M$ provenant du gouvernement fédéral. Plus d'une vingtaine d'années plus tard, les dépenses réelles et directes accordées à l'OAF pour 2009-2010 s'élèvent à un peu plus de 4,31 M$[29]. Cependant, en déduisant les sommes provenant du palier fédéral, les contributions provinciales au budget de l'OAF sont de 2,91 M$ en 2009-2010[30]. De ce montant, une partie est réservée aux budgets du Commissariat aux services en français. Si l'on déduit les sommes transférées au Commissariat[31], le budget de l'OAF pour 2009-2010 n'est en réalité que de 2,12 M$.

Alors que les dépenses gouvernementales ont nettement et quasi constamment progressé au cours des vingt dernières années, celles de l'OAF n'ont pas du tout suivi la même progression, ayant connu même un déclin significatif entre 1992 et 1998 (figure 2, page 23). Il n'est donc pas surprenant que l'OAF puisse compter sur un personnel de vingt employés, une nette réduction par rapport à la situation prévalant il y a vingt ans où y travaillait un peu plus d'une trentaine de personnes.

De plus, lorsque l'on compare ces sommes basées sur la valeur réelle exprimée en dollars constants de 1988[32], on observe que le budget de l'OAF a en fait remarquablement diminué depuis les vingt dernières années (figure 2, page 23)[33]. Ainsi, le budget actuel de 4,31 M$ en 2009-2010 de l'Office des affaires francophones ne vaut, en dollars constants de 1988, que près de 2,67 M$. Comparé à ce qui était alloué à l'OAF en 1988, cela représente une réduction de 915 000 $ (tableau 1).

Il importe de préciser que l'analyse qui précède ne tient pas compte des coûts affectés par tous les ministères en matière de services en français, y compris les frais de traduction, d'interprétation ou d'embauche de personnel qualifié et bilingue, les cas échéants.

2.3.4 Dépolitisation des ressources accordées à l'OAF

Il est évident que la participation du gouvernement provincial aux dépenses de l'Office des affaires francophones a diminué radicalement au cours des gouvernements précédents. Certes, en comptabilisant les dépenses accordées à la création du Commissariat, le gouvernement a tout de même ramené le budget à peu près au même niveau qu'en 1988-1989.

Cependant, il faut rappeler que, sur les vingt dernières années, la courbe du budget de l'OAF ne suit pas du tout la même tendance d'accroissement régulier et prévisible que suit normalement le budget de l'Ontario. La courbe du budget de l'OAF ressemble plutôt à une montagne russe (figure 2, page 23). Manifestement, ces fluctuations démontrent clairement que les budgets octroyés dépendent encore d'une volonté politique.

Il faut dépolitiser les services en français et assurer qu'ils soient en rapport avec l'obligation sinon morale,

[27] Le tableau détaillé du budget de l'Office des affaires francophones se trouve à l'annexe 2 (tableau A).

[28] Ce budget de l'OAF représentait à peine un centième (0,01035 %) du budget global du gouvernement de l'Ontario.

[29] Cela représente maintenant moins d'un centième (0,00441 %) du budget global de l'Ontario.

[30] Bien que le gouvernement fédéral contribue à ce financement via l'Entente Canada-Ontario, il faut faire fi de ces revenus additionnels dans le calcul de la participation directe du gouvernement de l'Ontario dans les services en français offerts à la population francophone, car cela fausserait grandement les données.

[31] Le budget du Commissariat aux services en français était de 422 200 $ en 2007-2008 (alloué pour les six premiers mois à partir de l'entrée en fonction du commissaire), 761 000 $ en 2008-2009 et 788 000 $ sont prévus pour l'année 2009-2010.

[32] La feuille de calcul de l'inflation de la Banque du Canada utilise les données mensuelles de l'indice des prix à la consommation (IPC) pour démontrer les changements au coût de biens et de services au fil du temps. La valeur nominale du budget de l'Office des affaires francophones, basée sur l'année financière de 1988-1989, a donc été calculée en valeur réelle exprimée en dollars constants de 1988 à l'aide de l'outil disponible en ligne au www.banqueducanada.ca/fr/taux/inflation_calc.f.html (page consultée en août 2009).

[33] Les chiffres détaillés se trouvent au tableau B, annexe 2.

au moins légale, de desservir les francophones de la même manière que l'on dessert le reste de la population. Les services en français ne sont pas un privilège que l'on accorde aux citoyens francophones, mais bien un droit trouvant son origine dans le fondement même de l'identité canadienne. D'ailleurs, les articles 125 et 126 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, la *Loi sur les services en français* et la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local* ne sont que des exemples d'une reconnaissance législative et politique de droits chèrement acquis au fil des décennies[34].

En termes clairs, cette analyse reflète une situation peu enviable et relativement gênante quant aux fonds accordés à la coordination interministérielle efficace de la prestation des services en français.

Plus grave encore, ces fluctuations envoient le mauvais signal au reste de l'administration publique, toujours particulièrement sensible et soucieuse de bien décoder les messages politiques. En effet, l'appareil gouvernemental désire toujours se coller aux intentions du gouvernement du jour. Il n'en demeure pas moins que ces fluctuations budgétaires semblent indiquer une politisation, au lieu d'assurer pérennité et continuité. Elles n'aident certainement pas à redonner à l'OAF toute la place qu'elle se doit d'assumer, dans un contexte éminemment horizontal.

La *Loi sur les services en français* vise à maintenir et solidifier la forte présence des communautés francophones en Ontario. La province possède l'avantage indéniable de pouvoir leur offrir des services de qualité dans leur langue. Plus les services en français seront de meilleure qualité, plus la population francophone les utilisera et plus forte elle s'en trouvera. L'impact positif se répercutera donc sur la société en général. Mais encore faut-il assurer une planification efficace ainsi qu'une coordination à la hauteur des attentes et des besoins de la population francophone. Il faut pouvoir donner à l'Office des affaires francophones ainsi qu'aux coordonnateurs des services en français, dans tous les ministères, les moyens de leurs ambitions.

En considérant la mission de l'Office des affaires francophones ainsi que le rôle pivot que doivent jouer les coordonnateurs des services en français au sein de tous les ministères, le commissaire fait la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 3

Le commissaire recommande au Conseil des ministres de s'assurer que l'Office des affaires francophones réalise pleinement son mandat au sein du gouvernement, entre autres en révisant à la hausse les ressources accordées à l'OAF ainsi qu'à la coordination des services en français pour l'année financière 2010-2011 et les années subséquentes.

[34] Pour s'en convaincre, il suffit de relire le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.

3.1 Plaintes reçues en 2008-2009

Le Commissariat a reçu 304 plaintes (tableau 2, page 27) pendant l'année financière 2008-2009, soit en moyenne une plainte par jour ouvrable. C'est sept fois plus que le nombre de plaintes signalé dans le rapport annuel précédent[35] couvrant les six premiers mois du Commissariat. Cela se traduit donc par une augmentation substantielle, ce qui démontre sans équivoque que les francophones sont de plus en plus conscients de leurs droits, qu'il est nécessaire de les faire respecter et qu'ils sont prêts à prendre les moyens pour y parvenir, y compris en faisant appel au Commissariat.

Considérant l'augmentation du nombre de plaintes reçues cette année, tout laisse croire que ce rythme de progression se maintiendra.

[35] Le rapport annuel 2007-2008 rapportait 43 plaintes et couvrait la période du 4 septembre 2007 au 31 mars 2008.

Plaintes

LA PLAINTE AU COMMISSARIAT se veut d'abord et avant tout un moyen par lequel le citoyen peut faire une rétroaction directe auprès d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental quant à un manquement allégué de services en français. Elle devient donc une mesure de contrôle de qualité pour le gouvernement quant à la prestation des services en français. À ce propos, le rôle du Commissariat est de travailler à l'amélioration constante et à l'accessibilité de l'offre des services en français, en collaboration avec les ministères, agences et organismes concernés.

3.1 Plaintes reçues en 2008-2009

Le Commissariat a reçu 304 plaintes (tableau 2, page 27) pendant l'année financière 2008-2009, soit en moyenne une plainte par jour ouvrable. C'est sept fois plus que le nombre de plaintes signalé dans le rapport annuel précédent[35] couvrant les six premiers mois du Commissariat. Cela se traduit donc par une augmentation substantielle, ce qui démontre sans équivoque que les francophones sont de plus en plus conscients de leurs droits, qu'il est nécessaire de les faire respecter et qu'ils sont prêts à prendre les moyens pour y parvenir, y compris en faisant appel au Commissariat.

Considérant l'augmentation du nombre de plaintes reçues cette année, tout laisse croire que ce rythme de progression se maintiendra.

[35] Le rapport annuel 2007-2008 rapportait 43 plaintes et couvrait la période du 4 septembre 2007 au 31 mars 2008.

3.1.1 Plaintes par catégories

Sur les 304 plaintes reçues au cours de l'année 2008-2009, 248, soit 82 %, ont fait l'objet d'une enquête, et relèvent donc de la compétence du Commissariat. De plus, 199 d'entres elles ont été jugées recevables, 19 ont été catégorisées comme ayant un impact mineur alors que 30 dossiers ont été classés comme autres types de plaintes (tableau 2).

Les autres types de plaintes (tableau 3) se situent aussi dans la sphère de contrôle du gouvernement provincial. Elles se rapportent à des organismes qui ont été créés ou mandatés par des ministères pour offrir des programmes et services qui, dans les cas de dévolution, relevaient antérieurement de la province. Il peut s'agir aussi de nouveaux services ou programmes issus de partenariats avec le secteur non gouvernemental ou privé. Quant aux plaintes de catégorie générale, elles touchent notamment les hôpitaux identifiés, les agences recevant des transferts de paiements ainsi que les organismes gouvernementaux indépendants.

Parmi les 56 plaintes non recevables (tableau 4), 11 sont de compétence provinciale (notamment en relation avec les régions non désignées), 7 ont été redirigées vers le gouvernement fédéral, 14 vers les gouvernements municipaux, 21 vers le domaine privé et 3 ont été jugées vexatoire, futile, frivole ou de mauvaise foi.

Les dossiers traités en 2008-2009 comprennent les 35 plaintes reportées de l'année précédente (tableau 5, page 28). Suite aux recherches et négociations effectuées par le Commissariat, 118 plaintes ont été résolues. Parmi elles, 113 étaient fondées, soit un taux de 96 %. L'année financière 2009-2010 débute donc avec un surplus de 116 plaintes sur lesquelles le travail se poursuit. Dans la très grande majorité des cas, ces plaintes sont dues à un manque d'offre active de services en français ou à l'absence de services équivalents.

Certains ministères ont un volume très élevé de transactions avec le public; il est donc tout à fait normal de retrouver un nombre de plaintes plus élevé pour le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le ministère des Services gouvernementaux et le ministère du Procureur général. Voilà pourquoi ce rapport annuel ne comprend pas de classement des ministères et organismes en défaut en fonction du nombre de plaintes. Le commissaire est d'avis que de pointer du doigt les ministères qui reçoivent le plus de plaintes en matière de services en français manquerait de rigueur particulièrement en raison du volume de transactions quotidiennes variant d'un ministère à l'autre.

TABLEAU 2

Plaintes reçues entre le 1er avril 2008 et le 31 mars 2009		
		Nombre
Ayant fait l'objet d'une enquête		**248**
Recevables	199	
Autres types de plaintes	30	
Impact mineur	19	
Non recevables		**56**
Total		**304**

TABLEAU 3

Autres types de plaintes	
Dévolution	11
Partenariat	4
Général	15
Total	**30**

TABLEAU 4

Plaintes non recevables	
Province	11
Fédéral	7
Municipal	14
Privé	21
Futile/frivole/vexatoire/de mauvaise foi	3
Total	**56**

Groupes vulnérables

De plus, le nombre de plaintes n'est pas nécessairement un indice révélant des situations problématiques au sein des services en français d'un ministère en particulier. Par exemple, le Commissariat constate que très peu de plaintes ont été reçues de deux ministères qui offrent, directement

TABLEAU 5

Nombre de plaintes recevables par institution visée

Institution	Plaintes reportées de l'exercice 2007-2008	Plaintes recevables de l'exercice 2008-2009	Total des plaintes traitées	En cours	Résolues	Fondées	Non fondées
Ministère des Affaires civiques et de l'Immigration	0	1	**1**	0	1	1	0
Ministère des Affaires municipales et du Logement	2	1	**3**	1	2	2	0
Ministère de la Culture	2	5	**7**	0	7	6	1
Ministère du Développement économique et du Commerce	0	1	**1**	0	1	1	0
Ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure	0	1	**1**	1	0	0	0
Ministère de l'Environnement	0	2	**2**	0	2	2	0
Ministère des Finances[36]	0	11	**11**	9	2	2	0
Ministère de la Formation et des Collèges et Universités	0	1	**1**	0	1	1	0
Ministère du Procureur général	11	22	**33**	3	30	29	1
Ministère de la Promotion de la santé	0	3	**3**	1	2	2	0
Ministère des Richesses naturelles	0	8	**8**	0	8	8	0
Ministère de la Santé et des Soins de longue durée[37]	9	103	**112**	91	21	21	0
Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels	2	2	**4**	0	4	3	1
Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse	0	1	**1**	1	0	0	0
Ministère des Services gouvernementaux	6	19	**25**	3	22	21	1
Ministère des Services sociaux et communautaires	1	3	**4**	0	4	4	0
Ministère du Tourisme	0	2	**2**	0	2	2	0
Ministère des Transports	1	12	**13**	5	8	7	1
Ministère du Travail	1	1	**2**	1	1	1	0
Total	35	199	**234**	116	118	113	5

ou indirectement, des services en français d'importance cruciale pour la population, notamment les ministères des Services sociaux et communautaires ainsi que celui des Services à l'enfance et à la jeunesse. La clientèle de ces ministères est composée de jeunes, d'adolescents et de gens aux besoins criants en véritable situation de vulnérabilité. Il est fort probable que cette clientèle ne soit pas très bien au fait de ses droits linguistiques et, se trouvant déjà en situation de vulnérabilité, qu'elle ne soit tout simplement pas portée à demander des services en français. Ainsi, une jeune femme de 16 ans qui connaît des problèmes de dépendance ne réclamera peut-être pas spontanément des services

[36] Le Commissariat a reçu quatre plaintes en relation avec la LCBO et sept concernant la Société d'évaluation foncière des municipalités.
[37] Les 103 plaintes recevables en 2008-2009 comprennent les 83 plaintes relatives au projet de règlement de ce ministère, dont certaines étaient elles-mêmes accompagnées de plus d'une centaine de lettres.

d'évaluation psychologique en français, alors que l'État menace de prendre en charge son enfant de six mois. Des parents en attente d'adoption n'insisteront peut-être pas pour obtenir des évaluations psychosociales en français aux fins des suivis avec le personnel de la Société d'aide à l'enfance locale, de peur de ne pas voir leur famille au sommet des priorités de l'agence, entraînant ainsi une moins bonne compréhension des enjeux reliés à l'adoption. D'où l'importance d'offrir activement des services en français à cette clientèle. Le commissaire entend suivre de près cette situation auprès de ces deux ministères.

3.2 Demandes de renseignements

Bien qu'elles ne soient pas traitées comme des plaintes, les demandes de renseignement nécessitent tout de même une recherche, parfois en profondeur. En 2008-2009, le Commissariat a reçu 33 demandes de renseignements, soit un chiffre en très forte hausse par rapport à l'année précédente. En effet, ce chiffre a triplé. Une hausse qui peut aisément s'expliquer par la publication du premier rapport annuel du commissaire en juin 2008 et la couverture médiatique qui s'en est suivie, sans oublier bien entendu le lancement du site Web du Commissariat qui a suscité de nombreux appels et courriels.

Toutefois, en dépit du fait que ces demandes soient généralement hétéroclites et qu'elles ne relèvent pas nécessairement de sa compétence, le Commissariat s'efforce toujours de les traiter dans les deux jours ouvrables en communiquant les informations les plus pertinentes possible aux demandeurs et, le cas échéant, en les redirigeant au bon endroit.

3.3 Traitement des plaintes

Depuis sa création à l'automne 2007, le Commissariat travaille sans relâche avec la participation des intervenants à améliorer son processus de traitement des plaintes. Il a ainsi établi une approche pragmatique fondée sur la collaboration des parties impliquées pour trouver des solutions innovatrices aux problématiques identifiées par les plaignants. Chaque plainte fait l'objet d'une analyse et d'une recherche approfondie, tout en exigeant de multiples échanges avec les organismes concernés. Même si la façon de procéder se veut à la fois simple et directe, il arrive parfois que les résultats ne soient pas toujours aussi rapides qu'escomptés.

Les plaintes au Commissariat aux services en français demeurent confidentielles en tout temps. Il arrive que le Commissariat reçoive des plaintes anonymes, mais celui-ci décourage cette pratique car cela peut rendre difficiles les suivis à effectuer auprès du plaignant de même que la compréhension quant aux enjeux concrets reliés à sa plainte en particulier. Il en va également d'une question d'efficacité dans le travail de recherche.

3.3.1 Instauration d'une nouvelle approche

Ce qui est nouveau dans l'approche du Commissariat, c'est qu'il a un pouvoir d'enquête et il en fait usage. En effet, la résolution des plaintes est facilitée puisque des questions d'enquête sont dirigées directement à des personnes au pouvoir décisionnel et qui sont dans une position d'autorité. De plus, cette façon de procéder aide la haute gestion à s'approprier ce mécanisme de résolution de plainte et de participer directement à ce processus.

L'affaire *Desrochers*

Grâce à l'approche adoptée par le Commissariat, la plupart des ministères ne sont plus en mode d'éteindre le feu, mais chercher plutôt à identifier et à comprendre la source du brasier. Il existe une réelle volonté auprès de la haute gestion de la fonction publique de bien comprendre et saisir les nuances qu'exige une application de la LSF fondée sur une interprétation large et libérale de la *Loi*[38] tout en desservant toujours mieux les communautés francophones.

Le service en français, c'est plus qu'une simple question de traduction, c'est aussi une question de services modulés en fonction des besoins d'épanouissement des communautés francophones de l'Ontario. C'est d'ailleurs ce que confirme une récente décision unanime de la Cour suprême du Canada. L'affaire *Desrochers* c. *Canada (Industrie)*[39] (connue aussi comme l'affaire CALDECH) concerne les institutions fédérales, mais sa portée a tout de même un effet direct sur l'application de la *Loi sur les services en français* en Ontario. Selon ce jugement, les services équivalents

[38] Principe retenu par la Cour suprême du Canada dans de nombreuses causes où il est question d'interpréter les droits linguistiques. On peut voir notamment les arrêts R.c. Beaulac, [1999] 1 R.C.S. 768 ou encore Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard [2000] 1 R.C.S. 3.

[39] Desrochers c. Canada (Industrie), [2009] 1 R.C.S. 194, 2009 CSC 8.

TABLEAU 5

Institution	Plaintes reportées de l'exercice 2007-2008	Plaintes recevables de l'exercice 2008-2009	Total des plaintes traitées	En cours	Résolues	Fondées	Non fondées
Ministère des Affaires civiques et de l'Immigration	0	1	1	0	1	1	0
Ministère des Affaires municipales et du Logement	2	1	3	1	2	2	0
Ministère de la Culture	2	5	7	0	7	6	1
Ministère du Développement économique et du Commerce	0	1	1	0	1	1	0
Ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure	0	1	1	1	0	0	0
Ministère de l'Environnement	0	2	2	0	2	2	0
Ministère des Finances	0	11	11	0	2	2	0
Ministère de la Formation et des Collèges et Universités	0	1	1	0	1	1	0
Ministère du Procureur général	11	22	33	3	30	29	1
Ministère de la Promotion de la santé	0	3	3	1	2	2	0
Ministère des Richesses naturelles	0	8	8	0	8	8	0
Ministère de la Santé et des Soins de longue durée	9	103	112	91	21	21	0
Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels	2	2	4	0	4	3	1
Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse	0	1	1	1	0	0	0
Ministère des Services gouvernementaux	3	22	25	1	23	22	1
Ministère des Services sociaux et communautaires	1	3	4	0	4	4	0
Ministère du Tourisme	0	2	2	0	2	2	0
Ministère des Transports	4	9	13	3	8	7	1
Ministère du Travail	1	1	2	1	1	1	0
Total	35	199	234	116	118	111	5

ou indirectement, des services en français d'importance cruciale pour la population, notamment les ministères des Services sociaux et communautaires ainsi que celui des Services à l'enfance et à la jeunesse. La clientèle de ces ministères est composée de jeunes, d'adolescents et de gens aux besoins criants en véritable situation de vulnérabilité. Il est fort probable que cette clientèle ne soit pas très bien au fait de ses droits linguistiques et, se trouvant déjà en situation de vulnérabilité, qu'elle ne soit tout simplement pas portée à demander des services en français. Ainsi, une jeune femme de 16 ans qui connaît des problèmes de dépendance ne réclamera peut-être pas spontanément des services

d'évaluation psychologique en fra ais, alors que l'État menace de prendre en charge son enfant de six mois. Des parents en attente d'adoption n'insisteront peut-être pas pour obtenir des évaluations psychosociales en français aux fins des suivis avec le personnel de la Société d'aide à l'enfance locale, de peur de ne pas voir leur famille au sommet des priorités de l'agence, entraînant ainsi une moins bonne compréhension des enjeux reliés à l'adoption. D'où l'importance d'offrir activement des services en français à cette clientèle. Le commissaire entend suivre de près cette situation auprès de ces deux ministères.

Bien qu'elles ne soient pas traitées comme des plaintes, les demandes de renseignement nécessitent tout de même une recherche, parfois en profondeur. En 2008-2009, le Commissariat a reçu 33 demandes de renseignements, soit un chiffre en très forte hausse par rapport à l'année précédente. En effet, ce chiffre a triplé. Une hausse qui peut aisément s'expliquer par la publication du premier rapport annuel du commissaire en juin 2008 et la couverture médiatique qui s'en est suivie, sans oublier bien entendu le lancement du site Web du Commissariat qui a suscité de nombreux appels et courriels.

Toutefois, en dépit du fait que ces demandes soient généralement hétéroclites et qu'elles ne relèvent pas nécessairement de sa compétence, le Commissariat s'efforce toujours de les traiter dans les deux jours ouvrables en communiquant les informations les plus pertinentes possible aux demandeurs et, le cas échéant, en les redirigeant au bon endroit.

Depuis sa création à l'automne 2007, le Commissariat travaille sans relâche avec la participation des intervenants à améliorer son processus de traitement des plaintes. Il a ainsi établi une approche pragmatique fondée sur la collaboration des parties impliquées pour trouver des solutions innovatrices aux problématiques identifiées par les plaignants. Chaque plainte fait l'objet d'une analyse et d'une recherche approfondie, tout en exigeant de multiples échanges avec les organismes concernés. Même si la façon de procéder se veut à la fois simple et directe, il arrive parfois que les résultats ne soient pas toujours aussi rapides qu'escomptés.

Les plaintes au Commissariat aux services en français demeurent confidentielles en tout temps. Il arrive que le Commissariat reçoive des plaintes anonymes, mais celui-ci décourage cette pratique car cela peut rendre difficiles les suivis à effectuer auprès du plaignant de même que la compréhension quant aux enjeux concrets reliés à sa plainte en particulier. Il en va également d'une question d'efficacité dans le travail de recherche.

Ce qui est nouveau dans l'approche du Commissariat, c'est qu'il a un pouvoir d'enquête et il en fait usage. En effet, la résolution des plaintes est facilitée puisque des questions d'enquête sont dirigées directement à des personnes au pouvoir décisionnel et qui sont dans une position d'autorité. De plus, cette façon de procéder aide la haute gestion à s'approprier ce mécanisme de résolution de plainte et de participer directement à ce processus.

L'affaire *Desrochers*

Grâce à l'approche adoptée par le Commissariat, la plupart des ministères ne sont plus en mode d'éteindre le feu, mais chercher plutôt à identifier et à comprendre la source du brasier. Il existe une réelle volonté auprès de la haute gestion de la fonction publique de bien comprendre et saisir les nuances qu'exige une application de la *LSF* fondée sur une interprétation large et libérale de la *Loi*[38] tout en desservant toujours mieux les communautés francophones.

Le service en français, c'est plus qu'une simple question de traduction, c'est aussi une question de services modulés en fonction des besoins d'épanouissement des communautés francophones de l'Ontario. C'est d'ailleurs ce que confirme une récente décision unanime de la Cour suprême du Canada. L'affaire *Desrochers* c. *Canada (Industrie)*[39] (connue aussi comme l'affaire CALDECH) concerne les institutions fédérales, mais sa portée a tout de même un effet direct sur l'application de la *Loi sur les services en français* en Ontario. Selon ce jugement, les services équivalents

doivent répondre aux besoins des communautés desservies. La traduction n'est donc pas suffisante pour répondre aux besoins des communautés francophones et ne reflète en rien le principe de l'égalité réelle.

Dans l'affaire *Desrochers*, il a été démontré que les services doivent être offerts de façon équivalente, et que le résultat, c'est-à-dire l'obtention d'un service de qualité, doit être aussi équivalent. Cela doit s'appliquer tout autant en Ontario. Il faut que les services en français du gouvernement provincial soient équivalents à ceux offerts en anglais, et que leurs résultats auprès de la population le soient également.

À la suite d'une plainte, un accusé de réception est envoyé au plaignant expliquant que le Commissariat a pris connaissance et bien saisi le problème soulevé et ce, dans les 24 heures. Le Commissariat soumet ensuite le tout par courriel à la personne déléguée par le sous-ministre du ministère concerné, dans les jours et semaines suivant la réception de la plainte.

Dès la réception de la réponse sous-ministérielle, le Commissariat étudie la réponse et détermine s'il est nécessaire d'expédier des questions supplémentaires. Il se peut que la plainte ne soit pas fondée, ce qui survient rarement[16]. Ces échanges peuvent durer quelques semaines, voire quelques mois, dépendamment de la complexité de la plainte et des changements nécessaires à une résolution satisfaisante.

Par la suite, s'il y a lieu, le Commissariat peut faire des recommandations au ministère afin de trouver une solution au problème complexe. Ces recommandations peuvent être présentées formellement par lettre au sous-ministre ou être contenues dans le rapport annuel.

Une fois satisfait de la réponse finale du ministère, le Commissariat assure un suivi à la plainte en tentant d'obtenir le même service que le client ayant déposé la plainte, si cela est possible. Il est d'ailleurs arrivé dans un tel cas qu'un membre du personnel du Commissariat s'est vu se faire raccrocher au nez après avoir demandé un service en français à un organisme auprès duquel il effectuait une telle vérification. La plainte a donc continué son cours.

Si l'équipe est satisfaite du suivi apporté à la plainte, alors le client en sera informé, soit par lettre, soit par courriel. Dans cette communication, il est indiqué, le cas échéant, qu'un autre suivi sera effectué au cours des six prochains mois, question de véritablement s'assurer que les nouvelles politiques et pratiques mises en place sont appliquées.

Médiation

Le Commissariat peut entamer un processus de négociation avec les parties afin de résoudre la plainte avec la meilleure option possible pour chacune d'entre elles. Le Commissariat peut ensuite opter pour de la médiation. En effet, lorsqu'il s'agit d'une situation complexe et que l'on sent un réel intérêt de la part du ministère à régler une question précise, la médiation peut s'avérer comme un moyen efficace de rapprocher les parties et de trouver une solution concrète. Cette approche s'est instaurée progressivement depuis les deux dernières années et porte déjà fruit.

Ce fut le cas, par exemple, pour traiter une plainte concernant les amendements à la *Loi sur les professions de la santé réglementées* en Ontario afin de pallier le manque de données probantes permettant d'identifier les praticiens ayant la capacité d'offrir des services de santé en français. Le Commissariat a invité le plaignant et des représentants du ministère de la Santé et des Soins de longue durée à travailler ensemble pour développer la question qui serait posée à tous les membres afin d'alimenter la base de données dont se serviront le ministère et le public.

Cette participation directe des intervenants a permis de s'assurer que les changements proposés répondraient bien aux besoins de la communauté, parce que même avec la meilleure volonté du monde, les institutions provinciales ne peuvent pas satisfaire les attentes des plaignants s'ils n'en saisissent pas complètement la portée.

Le commissaire croit profondément que les ministères et organismes du gouvernement doivent participer activement aux solutions élaborées pour régler les problèmes soulevés par les citoyens en matière de services en français. En effet, il est important que toutes les parties se sentent impliquées, y compris les plaignants à qui le Commissariat demande de suggérer des pistes de solutions de même que

doivent répondre aux besoins des communautés desservies. La traduction n'est donc pas suffisante pour répondre aux besoins des communautés francophones et ne reflète en rien le principe de l'égalité réelle.

Dans l'affaire *Desrochers*, il a été démontré que les services doivent être offerts de façon équivalente, et que le résultat, c'est-à-dire l'obtention d'un service de qualité, doit être aussi équivalent. Cela doit s'appliquer tout autant en Ontario. Il faut que les services en français du gouvernement provincial soient équivalents à ceux offerts en anglais, et que leurs résultats auprès de la population le soient également.

À la suite d'une plainte, un accusé de réception est envoyé au plaignant expliquant que le Commissariat a pris connaissance et bien saisi le problème soulevé, et ce, dans les 24 heures. Le Commissariat soumet ensuite le tout par courriel à la personne déléguée par le sous-ministre du ministère concerné, dans les jours et semaines suivant la réception de la plainte.

Dès la réception de la réponse sous-ministérielle, le Commissariat étudie la réponse et détermine s'il est nécessaire d'expédier des questions supplémentaires. Il se peut que la plainte ne soit pas fondée, ce qui survient rarement[40]. Ces échanges peuvent durer quelques semaines, voire quelques mois, dépendamment de la complexité de la plainte et des changements nécessaires à une résolution satisfaisante.

Par la suite, s'il y a lieu, le Commissariat peut faire des recommandations au ministère afin de trouver une solution au problème complexe. Ces recommandations peuvent être présentées formellement par lettre au sous-ministre ou être contenues dans le rapport annuel.

Une fois satisfait de la réponse finale du ministère, le Commissariat assure un suivi à la plainte en tentant d'obtenir le même service que le client ayant déposé la plainte, si cela est possible. Il est d'ailleurs arrivé dans un tel cas qu'un membre du personnel du Commissariat s'est vu se faire raccrocher au nez après avoir demandé un service en français à un organisme auprès duquel il effectuait une telle vérification. La plainte a donc continué son cours...

Si l'équipe est satisfaite du suivi apporté à la plainte, alors le client en sera informé, soit par lettre, soit par courriel. Dans cette communication, il est indiqué, le cas échéant, qu'un autre suivi sera effectué au cours des six prochains mois, question de véritablement s'assurer que les nouvelles politiques et pratiques mises en place sont appliquées.

Médiation

Le Commissariat peut entamer un processus de négociation avec les parties afin de résoudre la plainte avec la meilleure option possible pour chacune d'entre elles. Le Commissariat peut ensuite opter pour de la médiation. En effet, lorsqu'il s'agit d'une situation complexe et que l'on sent un réel intérêt de la part du ministère à régler une question précise, la médiation peut s'avérer comme un moyen efficace de rapprocher les parties et de trouver une solution concrète. Cette approche s'est instaurée progressivement depuis les deux dernières années et porte déjà fruit.

Ce fut le cas, par exemple, pour traiter une plainte concernant les amendements à la *Loi sur les professions de la santé réglementées* en Ontario afin de pallier le manque de données probantes permettant d'identifier les praticiens ayant la capacité d'offrir des services de santé en français. Le Commissariat a invité le plaignant et des représentants du ministère de la Santé et des Soins de longue durée à travailler ensemble pour développer la question qui serait posée à tous les membres afin d'alimenter la base de données dont se serviront le ministère et le public.

Cette participation directe des intervenants a permis de s'assurer que les changements proposés répondraient bien aux besoins de la communauté, parce que même avec la meilleure volonté du monde, les institutions provinciales ne peuvent pas satisfaire les attentes des plaignants, s'ils n'en saisissent pas complètement la portée.

Le commissaire croit profondément que les ministères et organismes du gouvernement doivent participer activement aux solutions élaborées pour régler les problèmes soulevés par les citoyens en matière de services en français. En effet, il est important que toutes les parties se sentent impliquées y compris les plaignants à qui le Commissariat demande de suggérer des pistes de solutions de même que

[40] Seules cinq plaintes ont été jugées non fondées sur l'ensemble des 118 plaintes résolues au cours de l'année financière 2008-2009, soit un pourcentage d'environ 4 %.

les institutions visées par une plainte qui doivent proposer elles-mêmes les mesures qui s'imposent pour corriger la situation en plus de répondre aux questions systémiques.

3.3.2 Délai

Le Commissariat s'est doté de valeurs que sont l'écoute, le respect, l'intégrité, la transparence et la qualité, puis s'est engagé à les respecter pleinement. Voilà pourquoi le Commissariat s'est donné comme politique de traitement des plaintes un délai maximal de deux ans. Certes, cette période peut sembler longue pour le plaignant. Mais en règle générale, les plaintes qui perdurent aussi longtemps sont très complexes et ne peuvent être réglées rapidement. Une plainte qui n'est pas réglée à l'intérieur de ce délai soulève un problème d'ordre systémique ou bien révèle que l'institution en cause est peu encline à coopérer pour apporter les changements qui s'imposent. Dans ces cas, le commissaire se doit de le signaler publiquement, notamment dans le rapport annuel qu'il présente à la Ministre.

Enfin, tout au long du traitement d'une plainte, le Commissariat s'efforce de tenir le plaignant au courant de ses démarches afin de régler la plainte de façon satisfaisante. Mais en raison du nombre limité de son personnel, comme il en sera question plus loin dans ce chapitre, il arrive que le Commissariat n'ait pas toujours le temps de donner aux plaignants les suivis tel que souhaité. Cependant, il invite fortement les plaignants à contacter son bureau en tout temps pour obtenir une mise à jour du statut de leur dossier.

3.3.3 Plaintes simples à régler

Lorsque les procédures et directives internes du ministère sont claires en ce qui a trait aux services en français, mais qu'une erreur a néanmoins été commise, la plainte peut être facilement réglée.

Un nouvel immigrant francophone décide de présenter une demande pour être admissible aux prestations du programme *Ontario au travail* administré par les municipalités au nom du ministère des Services sociaux et communautaires. Une fois arrivé dans le bureau d'aide sociale de sa localité, le personnel du programme, visiblement peu informé de ses obligations par rapport à la LSF, lui demande de revenir accompagné de son propre interprète pour obtenir des services en français. Perplexe face à cette demande qu'il considère insensée, il fait appel au Commissariat pour vérifier ses droits. En moins d'une semaine, le cas a pu être réglé, le ministère s'étant engagé à travailler avec la municipalité de Toronto, qui a d'ailleurs sensibilisé ses employés à leurs obligations face à la LSF pour assurer une prestation des services en français.

Toujours, dans un autre bureau d'aide sociale à Hamilton, une candidate à la prestation sociale s'est vue demander de traduire elle-même un document rédigé en français qu'elle souhaitait joindre à sa demande. Elle appelle alors le Commissariat qui intervient et règle cette plainte promptement, soit en 24 heures. Cet exemple illustre parfaitement que certains dossiers peuvent être traités dans les plus brefs délais. Évidemment, il est question ici de cas qui ne demandent pas une refonte complète des services offerts en français, mais plutôt une sensibilisation des personnes qui traitent avec le public à l'égard de leur obligation d'offrir des services en français.

3.3.4 Interventions urgentes

Bien qu'ayant démontré qu'une plainte est avant tout une forme de mesure de contrôle de qualité des services en français, il arrive qu'il en soit autrement. Le Commissariat a reçu des appels où certains cas nécessitaient une intervention urgente.

Un père obtient l'accès à son enfant de moins de deux ans dans un centre de visites surveillées suite à un ordre du tribunal. Le personnel du centre a informé le plaignant que si les conversations avec son fils ne pouvaient être enregistrées convenablement en raison de la langue, le centre n'aurait d'autre choix que de suspendre ou d'annuler le service en attendant qu'une solution soit trouvée.

Bien que le plaignant résidait dans une région en voie d'être désignée en vertu de la LSF, le Commissariat a évalué la situation et informé les responsables du programme au ministère du Procureur général pour qu'une solution soit trouvée rapidement avec la responsable du centre en question. La question a pu être résolue en très peu de temps. Le centre a conclu une entente avec un fournisseur

de services d'interprétation pour assurer la prestation des services en français aux familles séparées francophones. Il va sans dire que ledit centre n'avait pas du tout à faire signer une entente aussi choquante et contraire à l'esprit de la *LSF*.

3.3.5 Plaintes à impact mineur

Certaines plaintes sont plus porteuses que d'autres. Comme l'objet de la *LSF* est de préserver pour des générations à venir le patrimoine culturel de la population francophone, un tri est effectué par l'équipe dès la réception de la plainte. Ainsi, une simple faute de français dans un document situé sur un site Web peut être corrigée rapidement. Cette plainte, bien qu'ayant un impact mineur, peut souvent être recevable, fondée et réglée très rapidement.

En effet, le Commissariat entend par impact mineur, une plainte dont le règlement a certes satisfait le cas d'un individu en particulier, mais qui n'a pas amélioré substantiellement la qualité des services en français offerts à la communauté. Ces dernières sont comptabilisées dans une colonne à part et non dans celle qui totalise les plaintes reçues pour chaque ministère. Toutefois, cela s'applique seulement dans le cas où la question a été soulevée ou signalée une seule fois et qu'il ne s'agit pas d'un problème systémique. Ces plaintes à impact mineur, y compris celles décrites ci-dessous et bien d'autres[41], ne sont pas comptabilisées à l'endroit d'un ministère particulier.

Un automobiliste gare sa voiture dans le stationnement d'un parc d'attractions touristiques. Il acquitte le paiement de son permis de stationnement et récupère son reçu rédigé seulement en anglais. Déplorant cette situation, il contacte le Commissariat pour que le ministère du Tourisme rectifie la situation. L'équipe du Commissariat reçoit la confirmation que le parc en question dispose effectivement d'une politique très élaborée d'offre active des services en français et qu'il existe des mécanismes de contrôle de qualité afin que toute la documentation offerte au public soit bilingue. Le ministère reconnait donc qu'il s'agit ici d'un incident isolé tout en promettant de reconfigurer les parcomètres pour qu'ils émettent des reçus bilingues.

3.4 Qualité du service offert par le Commissariat

L'unique personne[42] attitrée au traitement des plaintes gère à elle seule un volume oscillant autour de 300 plaintes par année, alors qu'en moyenne, dans toute autre commission ou bureau d'ombudsman de la province, ce ratio varie de 50 à 60 plaintes par enquêteur. De fait, la dotation du budget du Commissariat a été basée sur le nombre de plaintes que recevait l'Office des affaires francophones naguère, soit de 30 à 45 par année. Il ne fait aucun doute que le Commissariat ne possède donc pas les ressources humaines nécessaires pour traiter rapidement et de façon satisfaisante toutes les plaintes reçues.

Par ailleurs, ces chiffres démontrent que la population francophone a à cœur les services en français et s'approprie tranquillement ses droits en faisant appel au Commissariat. Au-delà de servir à la compilation statistique, ils soulèvent aussi des questions sur la qualité des services offerts à la population. Si les citoyens se plaignent à ce point, c'est qu'il existe manifestement des carences importantes dans la prestation des services en français. Dans ce contexte, il demeure impossible d'en faire plus avec moins, même s'il s'agit là d'un précepte de la fonction publique provinciale. Du coup, vu le grand nombre de plaintes reçues, le danger est grand que la qualité du service du Commissariat soit sérieusement affectée.

[41] Le Commissariat a reçu 19 plaintes à impact mineur en 2008-2009.
[42] Le Commissariat aux services en français compte cinq employés, dont une chef des enquêtes et conseillère de direction en politiques qui se consacre exclusivement au traitement des plaintes.

Plaintes recevables

CONFORMÉMENT à la *Loi sur les services en français*, les ministères et institutions gouvernementales doivent offrir activement, dans les 25 régions désignées de la province, des services en français de qualité qui répondent aux besoins de la communauté francophone. Ce n'est malheureusement pas toujours le cas et le Commissariat compte sur la rétroaction du public pour lui signaler tout manquement à cette obligation. Ces plaintes sont alors traitées comme étant recevables.

Souvent, ces plaintes sont dues à l'ignorance de la *Loi* ou à un manque de planification et d'intégration des services en français dans les modèles complets de développement et de prestation de services au sein des ministères.

Jusqu'ici, le commissaire constate que les hauts dirigeants des ministères prennent à cœur les services en français et le respect de la *LSF*. C'est sur le terrain que le bât blesse, bien souvent. Un mauvais service en français de la part d'un seul fonctionnaire ou d'une seule personne chargée d'administrer les services pour le compte de la province peut à jamais miner la confiance d'un citoyen francophone.

Les manquements à la *Loi sur les services en français* signalés par les citoyens touchent la population quand ils proviennent des grands secteurs gouvernementaux offrant des programmes et services susceptibles de les affecter dans leur vie quotidienne.

4.1 Secteur de la santé

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée administre le système de soins de santé et de la prestation de services à la population de l'Ontario. Il réglemente les hôpitaux, les maisons de soins infirmiers et les laboratoires médicaux. Comme tout ministère du gouvernement de l'Ontario, il a l'obligation de se conformer à la *LSF* et de mettre en place les mesures nécessaires pour assurer la disponibilité et l'accessibilité des services de santé en français.

Projet de règlement

Le Commissariat a reçu, de loin, le plus grand nombre de plaintes concernant le **projet de règlement**[43] identifiant la façon dont les RLISS[44] seraient responsables de dialoguer avec leurs communautés francophones respectives. Plusieurs de ces plaintes étaient individuelles, mais bon nombre d'entre elles contenaient en fait une série de pétitions. Il s'agit là d'une réelle mobilisation de la communauté.

Le commissaire a lui aussi participé au processus de consultation publique en soumettant une analyse du projet de règlement ainsi qu'une liste de propositions pour des changements substantiels devant être apportés, afin de se rendre conforme à la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local*. On peut choisir d'être optimiste et de croire le gouvernement à l'écoute puisque, visiblement, le projet de règlement qui a tant suscité l'ire de la population francophone n'a pas été adopté tel quel. On peut aussi choisir d'être profondément déçu que le processus ait connu d'aussi importantes ratées dès le départ, alors que les RLISS sont en place depuis près de trois ans. Le temps file : du temps précieux où la communauté francophone ne participe pas pleinement à l'amélioration du système de santé local ainsi qu'à son appropriation par les acteurs francophones du milieu.

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a mal géré le dossier de projet de règlement. Une consultation publique a eu lieu dans six collectivités aux mois de mai et juin 2008[45]. Il apparaît assez évident que le projet de règlement déposé ensuite n'a ni respecté les conclusions de ces consultations, ni pris en compte une évaluation du cadre juridique de la *Loi*, la preuve étant le tollé de protestations qui s'en est suivi. Au minimum, ce sont deux années précieuses de perdues. Cette situation est tout simplement inadmissible.

RLISS

Le Commissariat a reçu un grand nombre de plaintes concernant certains réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) : des sites Web unilingues aux documents de consultation, présentations, demandes de soumissions budgétaires et ententes contractuelles, y compris celles concernant l'engagement de conseils d'administration francophones, rédigés la plupart du temps uniquement en anglais. Le ministère a une responsabilité première d'intendance, question de s'assurer que les RLISS sont sur la bonne piste. Ce qui n'a pas du tout été fait[46].

Le Commissariat a été saisi d'une situation où un RLISS n'avait aucune idée de ce qu'il devait faire en vertu de ses obligations. Deux fournisseurs de services francophones ont déploré la qualité des services offerts en français, notamment les communications rédigées seulement en anglais que

43. Le projet de règlement a été rendu public le 11 septembre 2008, lançant une période de consultation publique de 60 jours.
44. Réseaux locaux d'intégration des services de santé.
45. Les conclusions de cette consultation n'ont pas encore été rendues publiques. Ces consultations ont eu lieu dans les lieux suivants : Welland, Toronto, Ottawa, North Bay, London et Thunder Bay.
46. Pour plus de détails, consultez le *Rapport spécial sur la planification des services de santé en français en Ontario* du Commissariat aux services en français paru en mai 2009. Disponible en ligne : http://www.csf.gouv.on.ca/files/Rapport.pdf (page consultée en août 2009).

ce RLISS leur faisait parvenir. Le Commissariat a utilisé la médiation dans ce dossier et réuni les principaux intéressés afin de concevoir un moyen d'améliorer la prestation des services en français offerts aux citoyens francophones. Les échanges se poursuivent maintenant sans la présence du Commissariat qui a amorcé ce travail de médiation.

Certaines plaintes peuvent impliquer plus d'un acteur gouvernemental dans le domaine de la santé.

Ainsi, en février 2009, les Centres d'accueil Héritage ont lancé une vaste campagne de sensibilisation sur l'absence de soins spécialisés de longue durée en français à Toronto. Largement médiatisée, cette campagne faisait suite au cas de M^me^ Sylvie Lavoie dont la mère a dû être placée dans un foyer pour personnes atteintes de maladies graves à Welland. Bien qu'une aile d'un étage soit réservée aux francophones au foyer d'accueil Bendale Acres dans la région de Toronto, ce dernier est rempli à pleine capacité avec seulement 15 %[47] des lits dédiés aux aînés francophones. Sollicité pour intervenir, le Commissariat a reçu de nombreuses pétitions qui lui ont été soit directement adressées soit dans lesquelles il était en copie avec comme destinataire principal le MSSLD. Le Commissariat a contacté le ministère qui maintenait que ce dossier est du ressort du RLISS du Centre -Toronto alors que ce dernier a affirmé qu'il allait prendre en considération cette problématique dans son *Plan de services de santé intégrés* en développement. Quant au Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Toronto, il a reconnu qu'il n'existait aucun établissement avec des lits de soins de longue durée réservés uniquement aux francophones à Toronto. Cette responsabilité revient aux RLISS. Loin d'être un dossier fermé, le Commissariat travaille avec les parties impliquées pour arriver à une solution satisfaisante et avoir plus de lits dédiés aux aînés francophones dans la région de Toronto.

Enfin, il semble que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée n'a pas encore saisi l'opportunité de se servir des plaintes pour améliorer la qualité et l'accessibilité des services en français offerts à sa clientèle francophone. Le commissaire constate que ce ministère adopte une attitude plutôt passive face à son obligation légale envers la LSF. Les RLISS ont besoin de directives claires de la part du MSSLD. Les attentes de la population sont vastes envers ce ministère. Raison de plus d'impliquer davantage les acteurs de la communauté francophone dans la livraison des services en français dans leurs régions.

4.2 Secteur de la justice

Le secteur de la justice est considérable, allant du service de police provinciale aux divers greffes partout dans la province. Des milliers de transactions ont cours sur une base quotidienne. Il est normal que des erreurs surviennent. Cependant, ces erreurs ou ces manquements aux services en français peuvent directement affecter le citoyen et engendrer de sérieuses conséquences.

4.2.1 Tribunaux judiciaires

En Ontario, alors que la *Loi sur les services en français* (LSF) confère aux citoyens le droit de recevoir des services en français de la part du gouvernement provincial dans les 25 régions désignées, la *Loi sur les tribunaux judiciaires* permet aux citoyens francophones d'avoir accès à la justice en français. Si l'une des parties seulement est francophone, le procès peut être bilingue, c'est-à-dire que le juge peut entendre et comprendre la cause en français, sans l'aide d'un interprète. Les francophones ont également le choix de déposer de la preuve en français dans les régions désignées sous cette loi.

Administration de la justice

Le Commissariat a reçu bon nombre de plaintes concernant l'administration de la justice. Ainsi, lorsqu'on se rend à un comptoir de la Cour de justice de l'Ontario, de la Cour supérieure de justice ou même de la Cour d'appel, les services en français doivent être disponibles, voire même offerts activement. Ce n'est malheureusement pas toujours le cas, malgré les directives claires émises en ce sens par le ministère du Procureur général de l'Ontario et la mise en œuvre du

47. De Grandpré, Hugo. « Mourir en français : le combat de Francos-Ontariens », *Le Droit*, 21 février 2009.

Plan stratégique pour le développement des services en français dans le domaine de la justice en Ontario.

Il arrive à plusieurs reprises qu'un citoyen réussisse à obtenir les services en français auprès du greffe, qu'il obtienne un procès bilingue, mais qu'une fois arrivé devant le juge, celui-ci ne soit pas bilingue. Il faut bien comprendre que tous les juges et juges de paix ne connaissent pas tous les droits linguistiques des justiciables francophones en Ontario. À leur défense, ils connaissent par contre les principes d'équité. Il devient donc fort plausible que le réflexe naturel des juges soit de vérifier la compréhension linguistique du citoyen, afin que celui-ci soit en pleine mesure de suivre les procédures. Aussi, le Commissariat a reçu quelques plaintes où il est arrivé que dans cette « vérification », le juge constate que le citoyen francophone peut également se débrouiller suffisamment en anglais, d'où l'offre faite au citoyen de poursuivre sa cause la journée même. Alors, le citoyen est confronté à un choix difficile : demander une autre date d'audience, retardant ainsi son procès en entraînant possiblement des délais coûteux (en temps, en perte de journées de travail, en honoraires d'avocats, et bien d'autres), ou bien accepter son sort, décider de poursuivre son procès et prendre le risque de ne pas saisir toutes les nuances de son procès en anglais.

Le citoyen ne devrait pas avoir à porter un tel fardeau pour la seule raison qu'il est francophone. Depuis 1984, avec les changements apportés à la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, le citoyen a le droit à un procès en français, ou bilingue, partout en Ontario. Il a ainsi le droit de se faire entendre par un juge sans l'aide d'un interprète. Ce droit qui lui est reconnu doit aussi lui être offert activement. La Cour d'appel de l'Ontario a rappelé à tous, l'année dernière, qu'il appartient aux tribunaux d'assurer le respect des droits linguistiques prévus à l'article 126 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*[48].

Lorsqu'un juge questionne la capacité d'un citoyen francophone en anglais, le concept de l'offre active se trouve à des années lumières de là. Il s'ensuit que le citoyen francophone perd confiance dans le système de justice en français. Les conséquences sont évidemment portées par le citoyen même puisqu'il perd la possibilité d'un procès dans la langue dans laquelle il est le plus à l'aise. Mais cela envoie aussi un message au reste de la communauté francophone disant que les droits existent, mais que l'on ne peut véritablement les appliquer dans le domaine de la justice, minant ainsi l'objet recherché par la *LSF*, qui est d'assurer la pérennité de la population francophone en Ontario pour les générations à venir.

Afin de pallier le manque de sensibilisation de certains juges quant aux droits linguistiques de la population francophone de la province, il serait pertinent d'envisager une formation à cet égard pour les nouveaux juges, qu'ils soient nommés par le gouvernement fédéral ou provincial. De même, des cours de droits linguistiques obligatoires pourraient être élaborés dans le cadre de la formation continue des juges en fonction.

La Cour de justice a déjà un partenariat avec l'Institut national de la magistrature pour instituer un poste commun de directeur de la formation et coordonnateur des programmes de formation à la Cour. La Cour de justice de l'Ontario et l'Institut ont présenté conjointement un certain nombre de programmes de formation, dont des conférences sur le droit de la protection de l'enfance, les compétences de communication en salle d'audience et les compétences administratives des juges[49]. Le commissaire est d'avis qu'il serait pertinent de songer à se doter d'un curriculum obligatoire comprenant des cours de droits linguistiques pour tous les juges de l'Ontario.

Manque de juges bilingues

Il manque de juges bilingues en Ontario, c'est un fait. Le ministère du Procureur général de l'Ontario est bien au courant de cette situation. Le commissaire avait signalé cette problématique de manque d'accès à des juges bilingues dans son premier rapport annuel où il a souhaité une action concertée de tous les acteurs impliqués. Certes, le procureur général a procédé à quelques nominations de juges et de juges de paix bilingues au cours des deux dernières années. Il a également lui-même écrit au président du Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles en juin 2008 pour lui indiquer le besoin de nominations au niveau

[48] Affaire Bérubé c. Patel, 2008, Cour d'appel de l'Ontario, 148 au para 24.
[49] Cour de justice de l'Ontario, Rapport Bernal 2006-2007, p. 68.

fédéral de juges bilingues au sein des tribunaux de la Cour supérieure. Mais le besoin demeure.

Au cours de l'année, le ministère a indiqué qu'il songeait à créer un comité relevant directement du procureur général, comité auquel siégeraient des membres de la magistrature, du barreau et des praticiens membres de l'Association des juristes d'expression française de l'Ontario, afin de trouver des solutions quant au manque d'accès aux juges bilingues. Le Commissariat attend toujours la création de ce comité, et, entre-temps, les plaintes continuent d'affluer.

En effet, la difficulté de répondre adéquatement aux demandes d'audiences bilingues est une des premières causes de plaintes concernant le ministère du Procureur général. Les cas de citoyens ayant éprouvé des difficultés à faire respecter leurs droits abondent. Par exemple, un citoyen francophone s'est présenté à un tribunal sans connaître ses droits à un procès bilingue. Lorsqu'il a constaté qu'il y avait une offre active de services en français, il a demandé un procès bilingue. Là où la situation se détériore, c'est quand on lui a proposé les services d'un interprète, jugeant que son anglais était suffisamment bon pour ne pas exiger le recours à un juge de paix bilingue. L'ironie de ce cas est que le tribunal n'a pas été en mesure d'accorder un procès bilingue à ce citoyen qui, suite à une offre active de services en français, en a expressément fait la demande.

Outre le fait que cette plainte soulève la question de l'insuffisance de juges bilingues dans les tribunaux ontariens et plus particulièrement dans la région de Toronto, elle témoigne aussi d'un problème récurrent d'accès à une audience bilingue dans certains tribunaux administrés par les municipalités[50].

De plus, deux lois permettent aux citoyens francophones en Ontario d'avoir à des services en français offerts par le gouvernement ainsi qu'à une justice en français. Il s'agit de la *Loi sur les services en français* et de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* (*LTJ*). Il est donc rassurant pour un citoyen de savoir qu'il aura une audience en français en vertu de la *LTJ* ; mais si le personnel de sécurité, les enseignes indiquant le lieu du procès et le personnel administratif ne lui offrent pas de renseignements en français, il risque bien de ne pouvoir s'y rendre. Le Commissariat a d'ailleurs reçu plusieurs plaintes à ce sujet. Il s'agit là de situations problématiques qui doivent être réglées rapidement, ce à quoi s'attend le commissaire.

RECOMMANDATION 4

Le commissaire recommande au procureur général de l'Ontario de se doter d'un comité composé de membres de la magistrature, du barreau et de praticiens de la communauté francophone.

Ce comité aurait le mandat de rechercher activement des moyens de parfaire les connaissances en droits linguistiques de tous les membres de la magistrature en Ontario de nomination fédérale ou provinciale.

Ce comité aurait également le mandat de proposer des pistes d'actions concrètes et concertées pour pallier le manque de juges bilingues en Ontario.

Le commissaire recommande également que ce comité, qui sera formé dans les six mois suivant le dépôt du présent rapport annuel, établisse, pour chaque mandat, un échéancier d'un an, et que les conclusions des réflexions de ce comité soient rendues publiques aux termes de cet échéancier.

Police provinciale de l'Ontario

L'une des fonctions de la PPO, outre sa responsabilité d'assurer la protection des citoyens, est de promouvoir des consignes de sécurité auprès de la communauté. La PPO offre donc des programmes spécifiques destinés aux jeunes dans les écoles à cet effet. Malheureusement, il semblerait que l'obligation d'offrir activement ses services en français ne soit pas connue par tous ses détachements à travers la province.

Un exemple flagrant de manque d'offre active est survenu avec le programme qu'offre la PPO aux élèves de sixième année sur la sensibilisation aux effets de l'usage de la drogue. Une mère de famille tenait à ce que sa fille, qui fréquentait une école francophone, profite de ce programme, en français. Cette mère a porté plainte auprès du Commissariat puisque, initialement, l'école l'avait informée que, selon le détachement local de la PPO, le programme était disponible uniquement en anglais.

[50] Entre 1998 et 2002, la *Loi sur les infractions provinciales* a transféré la responsabilité des infractions provinciales aux municipalités. Cette loi est accompagnée d'un protocole d'entente qui spécifie que les municipalités doivent offrir le même niveau de services en français que la province offrait avant le transfert. Le protocole d'entente établit aussi un certain nombre d'exigences juridiques pour les municipalités impliquées.

et qu'il serait conséquemment offert dans le cadre du cours d'anglais langue seconde. Cet exemple illustre parfaitement l'importance de la responsabilité de la PPO.

Une enquête a permis de confirmer auprès de la PPO que le programme avait été traduit en français et que les écoles francophones n'avaient qu'à en faire la demande pour l'obtenir. Le problème, c'est que l'école en aurait fait la demande si on le lui avait offert. C'était la responsabilité du détachement local de la PPO d'offrir activement le service en français aux écoles francophones. Le Commissariat a donc poursuivi cette question et obtenu un engagement que des mesures seraient prises pour s'assurer que de telles situations ne se reproduisent.

4.2.2 Tribunaux administratifs

Les tribunaux administratifs ont été mis en place pour répondre à des besoins spécifiques nécessitant des connaissances spécialisées ou tout simplement pour alléger le fardeau des tribunaux judiciaires. Ils offrent une alternative moins onéreuse et coûteuse aux citoyens en matière de justice. Il peut s'agir du tribunal des droits de la personne, celui de l'aide sociale ou encore de la Commission de la location immobilière. Il en existe plus de 200 en Ontario qui relèvent de différents ministères selon leur sphère de compétence. Ils sont des organismes gouvernementaux au sens de la *LSF*, donc tous les services qu'ils offrent au public doivent être disponibles en français dans les régions désignées de la province.

Le Commissariat a reçu quelques plaintes fort intéressantes soulevant des questions concernant la capacité de ces tribunaux d'offrir ces services, tant au niveau du personnel administratif qu'au niveau de chaque tribunal en tant que tel. Cette question fera l'objet d'une attention particulière du commissaire au cours de la prochaine année.

Dans un cas particulier, des intervenants francophones se sont adressés au Commissariat pour dénoncer la qualité et l'accessibilité des services en français offerts par le Tribunal de l'aide sociale. Les maux ainsi que les manquements à la *LSF* observés par les plaignants sont éloquents : absence de services en français tant au téléphone qu'en personne, non-respect du choix de la langue du client lors des correspondances envoyées, délais trop longs pour se procurer des copies en français des décisions rendues et difficultés rencontrées pour obtenir une date d'audience en français. Le Tribunal a rapidement pris des mesures pour remédier à la situation. Pour pallier les lacunes identifiées, il a élaboré et adopté, tout en en informant les membres de son équipe, un plan d'action stratégique et opérationnel à court et à long terme à l'égard des services en français. De plus, à la demande du Commissariat, les parties ont accepté de se rencontrer afin d'élaborer ensemble des mesures de performance, tout en discutant de leur capacité de répondre aux nombreuses questions soulevées par les plaignants. Ce dossier est un autre exemple du rôle de médiateur que le Commissariat continue de jouer dans l'élaboration de solutions satisfaisantes pour les parties impliquées.

4.3 Services gouvernementaux

Le ministère des Services gouvernementaux joue un rôle important dans la prestation de services gouvernementaux aux citoyens ontariens. Il est responsable de *ServiceOntario* qui délivre, entre autres, les actes de naissance, de décès et de mariage et il est aussi responsable des bureaux d'enregistrement foncier et des bureaux privés d'immatriculation et de délivrance des permis de conduire.

Le Commissariat a noté un nombre substantiel de plaintes reçues au cours du premier trimestre 2008 à l'égard du centre de *ServiceOntario* situé à 777, rue Bay, à Toronto. Les manquements aux services en français ont été signalés au ministère. Celui-ci s'est engagé à mettre en place un plan de ressources humaines assorti d'une augmentation de son personnel bilingue afin d'augmenter sa capacité d'offrir des services en français. Quelques mois plus tard, le Commissariat a constaté qu'aucune nouvelle plainte n'avait été reçue à l'égard de ce centre.

4.4 Autres secteurs

Plusieurs ministères et organismes gouvernementaux ont rapidement compris la participation attendue d'eux au second souffle apportée à la *LSF*. La coopération et la collaboration ont souvent été remarquables. Mieux encore, cela s'est reflété par une nette amélioration des services en français pour le citoyen.

Ministère des Transports

Les panneaux de signalisation routière unilingues en anglais ont fait l'objet de bien de plaintes au Commissariat. C'est au

terme d'une enquête que le commissaire a découvert que le ministère des Transports (MTO) dispose bel et bien d'une politique d'affichage bilingue, pour le moins exemplaire, mais qui n'était pas publique. Grâce aux plaintes, le MTO a su corriger à chaque fois les anomalies isolées au sujet des pancartes unilingues et a mis en ligne, à la disposition du public, sa politique d'affichage bilingue.

Élaborée conformément à la *LSF*, cette politique d'affichage bilingue précise que les panneaux de signalisation bilingues doivent être installés le long des routes provinciales situées dans les régions désignées. Elle indique également qu'en cas de travaux réalisés sur une autoroute située dans une région désignée, un panneau bilingue ou deux panneaux électroniques de messages variables portatifs, l'un en français et l'autre en anglais, doivent être installés pour informer les automobilistes de l'état des routes. Toutefois, les municipalités sont libres de mettre en place ou non une signalisation bilingue et donc n'ont aucune obligation légale en ce sens. Par contre, si une municipalité possède un règlement prévoyant la prestation de services et de communications en français, celle-ci est tenue de respecter la *LSF* et se doit donc d'installer une signalisation routière bilingue.

Tant à découvrir

En mai 2008, le gouvernement de l'Ontario a fait preuve d'initiative en lançant la version française du slogan de la plaque d'immatriculation intitulée *Tant à découvrir*, aussi abordé dans le chapitre sur les pratiques exemplaires. Dès lors, bon nombre de francophones ont fait la demande d'une plaque au slogan français, entraînant du même coup une série de plaintes au Commissariat. Le problème résidait dans l'impossibilité de combiner le slogan français à un numéro de plaque personnalisé, ou encore à l'ajout du drapeau franco-ontarien. De plus, la plaque au slogan français n'était pas disponible pour tous les types de véhicules. Or, grâce à l'intervention du Commissariat, l'annonce faite en juin 2009 a réglé en partie certaines de ces plaintes. Bien qu'il soit désormais possible de combiner, sur une même plaque, le drapeau franco-ontarien et le slogan en français pour les véhicules de promenade, il reste toujours impossible de combiner uniquement le slogan français à toute autre illustration, ou encore à un numéro personnalisé, sans parler des plaques pour les autres types de véhicule et les motocyclettes. Il va de soi que le Commissariat poursuit ce dossier auprès du ministère afin de trouver une solution aux cas qui n'étaient pas mentionnés dans la récente annonce gouvernementale concernant les plaques d'immatriculation.

Ministère du Travail

Les plaintes permettent de relever les dysfonctionnements dans la prestation et l'accessibilité des services en français. Une seule et unique plainte peut avoir un impact réel et notable sur l'offre des services en français, comme en témoigne le résultat du règlement de l'une d'elles à l'égard du ministère du Travail.

Lors d'une formation en sécurité au travail, un instructeur a eu recours à l'intervention du Commissariat aux services en français afin de dénoncer l'absence de versions françaises des règlements relatifs à la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*. Essentiels à leur formation, les employés d'une entreprise privée avaient réclamé ces documents en français à l'instructeur, mais ils n'étaient disponibles qu'en anglais. Suite aux actions entreprises par le Commissariat, le ministère du Travail a pris les mesures qui s'imposaient et s'est engagé à traduire tous les règlements adoptés en vertu de la loi en travaillant de concert avec le ministère du Procureur général. Ayant établi un calendrier précis, le ministère a rempli ses engagements en informant continuellement le Commissariat des progrès dans ce dossier.

Ministère des Finances

Société d'évaluation foncière des municipalités

La Société d'évaluation foncière des municipalités (SÉFM) récolte des renseignements au sujet des propriétaires fonciers en vertu de la *Loi sur l'évaluation foncière*. Les informations recueillies par la SÉFM ont un impact réel sur les services à la communauté francophone. Ces données servent notamment à mesurer l'évolution démographique requise pour la planification liée à l'éducation, à déterminer le nombre de conseillers scolaires à élire lors des élections municipales ou encore à créer la liste potentielle de jurés francophones aux termes de la *Loi sur les jurés*. Toutes ce questions suscitent beaucoup d'intérêt de la part du public qui a été nombreux à porter plainte au Commissariat contre la SÉFM. Ce qui a donc aussi des répercussions sur l'accès à la justice en français.

Le financement des conseils scolaires ne dépend plus directement du nombre de contribuables ayant apporté leur soutien à leur conseil, mais bien d'une enveloppe budgétaire allouée par la province. En vertu de la *Loi sur l'évaluation foncière*, la SÉFM accorde par défaut[51] le soutien financier versé par les propriétaires fonciers aux conseils scolaires publiques anglophones à moins qu'elle ne reçoive une demande explicite de support pour un autre conseil scolaire. Une demande qui peut prendre les allures de chemin du combattant tant le contribuable, pour contester cet état de fait, doit s'armer de patience afin de respecter les différentes étapes prescrites par la *Loi sur l'éducation*. Ce dossier, en plus d'être extrêmement complexe, soulève des questions d'ordre systémique. Le Commissariat suit ce dossier de très près et travaille avec les différents acteurs impliqués afin de trouver une issue positive à ce problème.

LCBO

Le public connait généralement peu la présence des services en français de cette agence, soit parce qu'ils sont peu exploités ou encore difficiles d'accès. Il n'est pas du tout évident non plus pour un citoyen de savoir à quel établissement se rendre afin d'obtenir des services en français. Recevoir un service en français de qualité peut faire toute une différence dans l'expérience du client francophone, qu'il s'agisse de conseils en succursale, de cours de dégustation ou de documentation en français tel les publications *À bon vin, bonne table!* À la suite de plaintes portant sur le manque de services en français dans certaines succursales ainsi que sur le service de commande par Internet, la haute direction de la LCBO a accepté de rencontrer le Commissariat. Des démarches fort prometteuses en ont découlé.

Des actions sont en chantier, comme le réexamen des succursales désignées en fonction des données issues du dernier recensement afin d'ajuster les services offerts en français. Il en va de même avec une étude auprès d'un échantillon composé de clients et d'employés pour avoir une meilleure compréhension des attentes et besoins de la clientèle francophone. De plus, la LCBO a établi une liste à jour d'employés s'exprimant en français, qui portent désormais une épinglette bilingue. Elle s'est assurée également que les succursales désignées en vertu de la *Loi sur les services en français* sont facilement identifiables grâce à l'affichage d'enseignes bilingues. L'agence a aussi mis à jour son site Web ainsi que celui de *Vintages* et a encouragé le lancement de publicités ciblant davantage les clients francophones. Le Commissariat félicite la LCBO ainsi que le personnel du ministère des Finances sur ces démarches.

4.5 Communications

Depuis son entrée en fonction, le commissaire insiste fortement, auprès de la haute gestion de l'appareil gouvernemental, sur la différence entre l'aspect communication et l'aspect services prévus dans la *LSF*. L'aspect communication porte sur les services offerts en personne, par téléphone, par correspondance, par voie de communiqué, par télécopieur et via les sites Web. Le commissaire a déjà indiqué à la haute gestion publique que le niveau de tolérance pour les manquements à des services de communication serait relativement bas, étant donné qu'une meilleure planification des services en français et de la livraison de ces derniers peut aisément régler les éventuels manquements. Il est inconcevable que le Commissariat doive traiter autant de plaintes reliées à la communication.

Internet

Tous les ministères ou organismes gouvernementaux communiquent l'information au moyen des sites Web. Incidemment, le site *Ontario.ca* a entièrement été renouvelé et une section fort complète y est même prévue pour les résidents francophones, tel que souligné au chapitre 6. Il n'empêche que les sites Web ne sont pas tous de qualité égale en matière de services en français. Cela est difficile à comprendre et, surtout, très difficile à justifier.

L'absence de version française des communiqués de presse est souvent justifiée, à tort, par leur caractère urgent, comme lors de la crise de la grippe A (H1N1), par exemple. Il est pourtant essentiel d'intégrer, dès le départ, les services en français dans la planification des communications et même avoir un traducteur sur place s'il le faut pour en

51. Pour plus de détails, voir le paragraphe 16 (4) de la *Loi sur l'évaluation foncière*. Disponible en ligne : http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws_statutes_90a31_f.htm#BK16 (page consultée en septembre 2009).

arriver à une communication simultanée, dictée par la *Loi*.

Les hôpitaux, les centres de santés communautaires et les divers autres intervenants dans le domaine des services de santé en français ont raison d'exiger qu'ils reçoivent l'information importante en même temps que tout le reste de la population. Qui plus est, ces divers intervenants distribuent l'information du ministère, et en assurent les suivis appropriés, au sein de leurs réseaux et de la population. Bien sûr, il existe des circonstances d'urgence exceptionnelles où la simultanéité est impossible à réaliser. Dans ce cas-là, le délai doit être justifié et on doit communiquer au public les coordonnées d'une personne qui peut lui offrir l'information pertinente en français. De plus, ce délai doit être de courte durée, et non de quelques mois comme il a été observé dans certains cas. Une semaine plus tard, c'est trop tard. Trois jours plus tard, c'est trop tard également, surtout en matière de santé.

Dans le cas des RLISS, il est très difficile d'expliquer pourquoi tous n'ont pas encore de site Web bilingue et à jour, et ce presque trois ans après leur création, d'autant plus que la distinction de région désignée ou non ne s'applique pas aux sites Web.

Mais le même genre de plainte peut prendre des proportions tout autres s'il s'agit d'un autre ministère ou organisme gouvernemental.

Par exemple, suite à une plainte au Commissariat concernant le nombre de fautes sur le site des nominations publiques, le ministère des Services gouvernementaux a refait ce site Web au complet. Le même ministère a aussi modernisé le site Web de recrutement pour la fonction publique pour mieux afficher l'information sur les postes bilingues.

Une plainte a été déposée disant que le site Web du ministère du Développement économique et du Commerce à l'adresse www.2ontario.com ne fournissait pas de version française des renseignements affichés. Une fois la plainte déposée, le ministère a reconnu que cette situation représentait une contravention de la *Loi sur les services en français* et a réglé cette lacune sur son nouveau portail www.investinontario.com, où toute l'information venant du gouvernement provincial est traduite en français. Cependant, bien que les renseignements fournis par les autres ministères soient disponibles en français, les données des partenaires non gouvernementaux sont affichées dans la langue d'origine.

Autres types de plaintes

AU COURS DE SON DERNIER EXERCICE FINANCIER, le Commissariat a reçu 30 plaintes, difficiles à catégoriser, concernant la prestation de services perçus par le public comme étant gouvernementaux. Elles surviennent particulièrement dans des cas où le citoyen n'a aucune autre option parce que l'organisme a le monopole du service.

FIGURE 3

Écart entre la relation d'un ministère et les fournisseurs dans la prestation des services en français

La résolution de ces plaintes, comme ce fut le cas pour la plupart d'entre elles, a eu un effet direct sur l'amélioration et la qualité des services en français. Leur analyse porte principalement sur la nature du service, le degré de responsabilité du ministère impliqué et la relation entre ce dernier et le fournisseur de services. Le fournisseur de services n'est peut-être pas assujetti à la *Loi sur les services en français*, mais le service qu'il offre peut l'être selon sa nature même. La *Loi* s'applique donc à tous les services et programmes offerts par le gouvernement, peu importe leur mode de livraison.

5.1 Continuum de livraison de services

Le rôle du gouvernement a changé énormément au cours de la dernière décennie. Il est passé de la livraison directe de services à celui d'intendance et de gardien de l'intérêt public.

Dans les années 90, différents moyens de livraison de services ont été testés avec l'aide du secteur privé. Depuis, ces moyens comprennent la prestation de services via des partenariats et la dévolution vers d'autres niveaux de gouvernement. Naturellement, l'utilisation accrue de la technologie de l'information change aussi la donne. Aujourd'hui, de nouveaux programmes et services sont conçus et mis en œuvre en partenariat avec le domaine parapublic ou privé. Il ne s'agit donc plus d'offrir des services au nom du gouvernement, mais bien d'en concevoir des nouveaux avec lui. S'agit-il alors de services publics aux termes de la *Loi*? Car plus la livraison du service s'éloigne du ministère, plus la responsabilité directe de celui-ci s'estompe (figure 3). C'est sur cette question précise que porte l'analyse de ce type de plaintes. Les services offerts par ces nouvelles entités n'en demeurent pas moins des services gouvernementaux aux yeux du public.

Ces changements peuvent entraîner une augmentation de l'accessibilité des services en français, surtout grâce à une utilisation croissante de la technologie et à une multiplication du nombre de points de services. Sauf qu'il n'en est pas toujours ainsi. Avant d'opérer ces changements, les ministères doivent évaluer la capacité des fournisseurs éventuels de continuer à offrir des services de qualité en français. L'impact de ces changements sur la communauté francophone doit aussi être pris en compte. Il est donc impératif pour cette dernière de demeurer vigilante afin de voir à ce que la qualité des services en français n'en soit pas compromise.

5.2 Agences de transfert de paiements

Essentiellement, il s'agit ici d'organismes indépendants qui offrent des services à la population pour le compte du gouvernement. Ainsi, ils reçoivent des fonds provinciaux en retour d'un service livré à la population. Ces fournisseurs de services doivent démontrer leurs capacités à respecter toutes les directives et règlements gouvernementaux, tout en rassurant le gouvernement qu'ils seront en mesure de livrer les services selon les standards de qualité du gouvernement.

Les contrats de services auprès de ces agences de transfert

de paiements peuvent comprendre ou non des clauses précises concernant les obligations reliées à l'observation de la *LSF*. Même lorsque des clauses sont incluses, les résultats peuvent être inégaux en termes de qualité.

Le Commissariat a reçu plusieurs plaintes concernant des services offerts par les agences de transfert de paiements. Jusqu'à maintenant, le Commissariat a demandé aux ministères concernés de pallier les lacunes identifiées par les plaignants. Il revient aux ministères de répondre des manquements de services en français allégués. Que l'agence soit désignée ou non, en totalité ou en partie, le Commissariat tente de trouver des solutions au règlement des plaintes. Le cas qui suit illustre parfaitement cette problématique.

Une intervenante sociale a fait part au Commissariat de ses préoccupations quant aux services offerts par une Société d'aide à l'enfance. Même si l'organisme et la région qu'il desservait n'étaient pas désignés, la plainte fut acheminée au ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse afin de trouver une solution. La Société a fait appel à un fournisseur de services privés afin d'éliminer la barrière linguistique pour ses clients francophones. L'approche du ministère dans ce dossier est louable. Toutefois, la question du bien-être des enfants et l'accès à des services en français doivent primer sur les considérations basées sur les limites réelles ou supposées de la *LSF*. Le commissaire entend donc revenir sur ce dossier qu'il considère crucial pour l'essence même du bien-être des enfants.

5.3 Fournisseurs de services

Le gouvernement a recours à diverses stratégies pour offrir des services à la population au moyen d'ententes avec des fournisseurs de services. Dans certains cas, ces ententes précèdent l'adoption de la *LSF*, d'autres laissent place à des appels d'offres ou encore à des services mandatés ponctuellement, donc à durée limitée, par le gouvernement.

5.3.1 Fournisseurs de services privés agréés

Les ministères permettent à des entreprises privées d'offrir des programmes ou services gouvernementaux aux termes d'ententes régissant le modèle de prestation de services. Les fournisseurs agréés se trouvent imputables au gouvernement de façon ponctuelle, selon la durée de ces ententes avec ce dernier.

Ministère des Services gouvernementaux

La différence entre un centre de *ServiceOntario* et un bureau d'immatriculation et de délivrance des permis de conduire n'est pas toujours évidente pour le citoyen. Le premier a été créé suite à une restructuration de certains services du gouvernement. Il s'agit d'une division du ministère des services gouvernementaux qui a pour rôle d'offrir des services directs à la population comme la carte santé ou le permis de conduire. Quant au second, tel que son nom l'indique, il s'occupe du renouvellement et de la délivrance des permis de conduire.

Les plaignants ont souligné l'absence des services en français dans des bureaux d'immatriculation et de délivrance des permis de conduire, notamment dans les régions désignées. Le Commissariat a signalé ces manquements à l'application de la *LSF* et demandé à ce que des correctifs soient apportés afin de répondre aux besoins de la clientèle francophone. Le ministère a reconnu que cette situation pénalise les citoyens francophones tout en tenant à préciser que ces bureaux, en tant que fournisseurs de services privés, ont conclu une entente avec le gouvernement et que certains d'entre eux ont signé un tel accord bien avant l'entrée en vigueur de la *LSF*. Toutefois, le ministère s'est aussi engagé à ce qu'une clause sur les services en français soit incluse à chaque fois que le ministère renouvelle son contrat avec ces prestataires de services.

Suite aux négociations entamées par le Commissariat, le ministère a assuré qu'il mettra en œuvre un plan d'action afin que l'accès aux services gouvernementaux soit amélioré tout en s'assurant que les services en français soient disponibles dans toutes les régions désignées.

5.3.2 Fournisseurs de services privés

Dans ce type de modèle de prestation de services, le ministère demeure imputable de la qualité du service offert par une tierce partie. Les standards de service doivent faire partie de l'entente et faire l'objet d'une vérification continue de la part du ministère. Malheureusement, il en est parfois tout autrement comme en témoignent les cas qui suivent.

Ministère de la Formation et des Collèges et Universités

Un citoyen a présenté sa demande dans un centre d'évaluation francophone pour être admis au programme des

prestations d'aide au travail indépendant de l'Ontario. Une fois évalué, il a été référé à une entreprise privée retenue par le ministère de la Formation et des Collèges et Universités pour mettre en œuvre ce programme. L'ennui, c'est qu'il est offert en anglais. À la suite de cette plainte, le Commissariat a poursuivi cette question auprès du ministère concerné pour obtenir un engagement clair quant à la prestation des services en français. Quoique ce dossier ait pris un an pour être réglé, les mesures mises en place par l'entreprise privée sont satisfaisantes pour garantir une offre de services en français en tout temps. Ces mesures comprennent notamment la tenue d'un registre du nombre de clients francophones ayant reçu des services sur une base mensuelle ou encore la mise à la disposition des candidats francophones des séances d'orientation ainsi que des formations offertes en français.

Ministère des Affaires civiques et de l'Immigration

Un citoyen francophone a reçu un questionnaire en anglais d'une université qui menait un projet de recherche comprenant un sondage en ligne pour le compte du ministère des Affaires civiques et de l'Immigration. Aussitôt, le citoyen a demandé la version française du questionnaire. L'université l'a tout simplement informé qu'elle n'avait pas reçu les fonds nécessaires pour traduire le questionnaire. Reconnaissant qu'il y ait eu un manquement, particulièrement lors de la planification et de l'attribution du contrat, le ministère a tiré les conséquences de cette situation en s'engageant désormais à déterminer les exigences en matière de services en français qui devraient être incluses dans les demandes de soumissions, les listes de réalisations prévues et les contrats. En effet, afin d'éviter qu'une telle situation ne se reproduise, le ministère a pris les mesures qui s'imposaient en évaluant la nature et la portée des produits et services offerts au grand public et en prenant en compte les besoins spécifiques de la communauté francophone.

5.3.3 Services mandatés par le gouvernement

Un exemple de services ponctuellement mandatés par le gouvernement est celui d'une étude environnementale de risques sur la santé qui nécessitait des consultations publiques dans une région désignée. Le Commissariat a reçu une plainte concernant le manque de documentation en français relatif à cette étude, qui évaluait les effets potentiels sur la santé humaine de l'exposition aux métaux présents dans l'environnement. Quoique le dossier ait été jugé non recevable contre les compagnies minières concernées par l'étude, le Commissaire a décidé d'acheminer la plainte au ministère de l'Environnement pour clarifier ses responsabilités puisqu'il était question de santé publique dans ce dossier. D'emblée, ce dernier a pris les mesures nécessaires pour remédier à cette situation. En raison du retard cumulé dans la publication de la version française du rapport sommaire de l'étude, la période pour recueillir les commentaires publics fut prolongée, de même qu'un contenu français a été développé sur le site Web de l'étude. Autant de mesures que le ministère a prises pour respecter l'esprit de la LSF.

5.4 Organismes financés en totalité ou en partie

Le Commissariat a reçu plusieurs plaintes concernant divers centres hospitaliers à travers la province. Certains de ces centres sont déjà des organismes désignés en vertu de la *Loi sur les services en français*, ce qui a permis une intervention directe de la part du Commissariat. D'autres ne sont que des organismes identifiés, certains depuis une dizaine d'années ou plus, pour offrir certains services de santé en français.

Hôpitaux identifiés

En moins de quelques semaines, le Commissariat a reçu deux plaintes contre le même hôpital. L'une d'elles portait sur le fait que ni l'infirmière ni le médecin de garde présents ce jour-là à l'urgence n'ont été en mesure d'administrer des soins en français à une patiente francophone. Considérant qu'elle n'a pas obtenu des services de soins de santé de qualité, elle a contacté le Commissariat pour faire valoir ses droits.

Bien que l'hôpital soit identifié depuis de nombreuses années et qu'il dispose d'une politique sur les services en français, il n'est pas encore formellement désigné comme fournisseur de services de santé en français. Après avoir réglé les cas particuliers faisant l'objet de ces plaintes, l'établissement hospitalier a envoyé une note de service à tout son personnel pour lui rappeler l'importance et l'obligation, en vertu de leur politique en place, d'offrir activement des services en français, tout en étudiant la possibilité de permettre au public d'identifier plus facilement le personnel bilingue.

Dans le cas suivant, il s'agit d'une plaignante

qui se trouvait dans un état de vulnérabilité et était confrontée à des difficultés concernant les services offerts par un établissement hospitalier.

Paniquée, cette dame a appelé le Commissariat pour obtenir de l'aide pour son mari qui parlait seulement français et espagnol et devait subir une opération chirurgicale. Elle avait contacté l'hôpital identifié et demandé des services en français. Le personnel médical, cependant, avait refusé de la servir en français. Pire encore, il lui avait demandé de venir avec son propre interprète si elle souhaitait recevoir des services en français. Elle a réalisé alors qu'elle n'avait d'autre choix que de se rendre à cet hôpital avec son mari, même si elle se savait incapable de traduire les termes médicaux et ne serait pas admise dans la salle d'opération. Le Commissariat a directement contacté l'établissement pour faire-part de ses préoccupations et tenté de trouver rapidement une solution à cette situation d'urgence. Finalement, le couple a eu droit aux services d'un interprète et son cas a pu être réglé en moins de 24 heures.

Bureaux de santé publique

Les bureaux de santé publique en Ontario ont aussi fait l'objet de plaintes au Commissariat concernant, entre autres, l'absence de documentation en français pour distribuer à la population, aux fournisseurs de services ou encore aux enseignants dans les écoles. En retour, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a produit un guide destiné aux 36 bureaux pour les aider à planifier et offrir des services en français. Cependant, ceci est laissé à la discrétion des bureaux de santé publique.

Le ministère maintient que les bureaux ne sont pas assujettis à la *LSF* et qu'ils seraient exemptés en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Les bureaux de santé publique reçoivent pourtant du financement de la part du MSSLD, du ministère de la Promotion de la santé, de celui des Services à l'enfance et la jeunesse ainsi que des municipalités. Le Commissariat se penchera sur cette question, car il importe que ces services, mandatés et offerts en raison d'une obligation gouvernementale, le soient aussi en français dans les régions désignées de la province, sans nécessairement chercher à ce que tous leurs services soient bilingues.

5.5 Autorités administratives déléguées

Le gouvernement a mis en place un grand nombre d'organismes dits indépendants du gouvernement. Au fil des ans, les ministères, alors qu'ils étaient assujettis à la *Loi sur les services en français*, ont failli à leurs devoirs en vertu de cette loi en ne transférant pas leurs obligations légales aux organismes nouvellement créés. Donc, en cours de création de ceux-ci, il y a eu perte du respect de la lettre et de l'esprit de la *LSF*.

Pourtant, tout comme les organismes gouvernementaux, ils ont reçu une délégation d'autorité et de responsabilité vis-à-vis de questions relevant du ministère. Ils œuvrent en vertu d'ententes-cadres de gouvernance entre le ministère et une société privée sans but lucratif. Alors que le ministère demeure imputable et garde le contrôle de ce qui est prescrit par la loi et les règlements qui en découlent, ces organismes assument l'aspect réglementaire, financier et administratif de la prestation de ces services. Ils doivent donc rendre des comptes au gouvernement.

Le Commissariat s'est penché sur certains de ces organismes en réponse à des plaintes pour le manque de services en français. Aucun d'entre eux, à l'exception du conseil des services funéraires, ne possède de site Web véritablement bilingue.

Du point de vue du consommateur, l'organisme *Tarion Warranty Protection* est celui qui a retenu le plus l'attention cette année en raison de l'importance du service qu'il offre aux acheteurs de propriétés foncières en Ontario. Son rôle est d'administrer le programme de garantie pour les nouvelles maisons, d'informer le public de ses droits et de résoudre les conflits entre constructeurs et propriétaires.

Le Commissariat est satisfait d'avoir résolu des plaintes individuelles dans ce domaine, mais déplore que les mesures d'imputabilité soient vagues et ne fassent pas l'objet de vérifications rigoureuses de la part du ministère. Bref, rien ne laisse croire que les plaintes cesseront à ce sujet.

5.6 Professions réglementées

Les plaintes difficiles à catégoriser ont toujours pu être réglées positivement tout en améliorant nettement la qualité ainsi que l'accessibilité des services en français. Cela est dû en grande partie à la coopération et la bonne volonté des institutions et organisations en question, même si celles-ci ne se trouvent pas directement dans le champ d'application de la *LSF*.

Cependant, il arrive parfois que certains organismes restent hermétiques aux besoins de leur clientèle francophone, prétendant qu'ils ne sont pas directement couverts par la *LSF*. Ce fut particulièrement le cas de l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario (OIIO).

Un membre de l'OIIO a remarqué qu'il n'y avait pas de version électronique française du formulaire de renouvellement d'adhésion annuelle sur le site Web pourtant bien traduit. Suite à cette plainte, l'Ordre a consulté un avocat. L'OIIO a répondu que la version anglaise du formulaire devait être étoffée et qu'avant de la traduire en français, elle devait d'abord répondre aux besoins des membres anglophones (la majorité). La traduction pourrait survenir vers 2010-2011. Un choix qu'il tente de justifier aussi par des considérations économiques.

Dans ce dossier, le Commissariat n'a pas souhaité s'engager dans un débat juridique et a tout simplement jugé bon de rappeler que l'article 86 de la *Loi sur les professions de la santé réglementées* précise : « Le conseil prend toutes les mesures raisonnables et élabore tous les plans raisonnables pour faire en sorte que les personnes puissent utiliser le français dans tous leurs rapports avec l'ordre ». Le commissaire a recommandé, qu'au minimum, une note soit affichée sur leur site Web informant les membres francophones de la possibilité de se procurer la version papier du formulaire qui, elle, est disponible en français, ce à quoi l'OIIO s'est toutefois engagé.

5.7 Partenariats hybrides

Le ministère de l'Environnement a réagi de façon exemplaire face au règlement des plaintes au cours de la dernière année. Il s'est non seulement montré proactif envers le fait qu'un service en français est beaucoup plus qu'une simple traduction, mais il a aussi très bien assumé son rôle d'intendance auprès d'agences et d'organismes ne relevant légalement pas de la *LSF*.

En mai 2008, le Commissariat a enregistré une plainte concernant l'absence de services en français de la part des comités de protection des sources créés en vertu de la *Loi de 2006 sur l'eau saine*. Bien que ces comités échappent clairement aux obligations de la *LSF* en raison de leur statut, le ministère a rapidement réagi en établissant un plan d'action pour remédier à cette situation. Il s'est engagé à ce que la langue ne soit pas une barrière pour les francophones qui souhaitent s'impliquer dans le processus de protection des sources d'eau potable dans leur communauté. Le ministère s'assurera que tous les documents émis par le gouvernement et utilisés par ces comités sont bilingues. Le ministère s'attend aussi à ce que d'autres volets de leur plan d'action, notamment les sites Web en français, soient mis en œuvre par les comités de protection des sources, en particulier ceux qui se trouvent situés dans des régions désignées.

5.8 Partenariats publics-privés

Le gouvernement conclut régulièrement des ententes formelles d'offre de services avec une tierce partie où chacun contribue de ses ressources et partage les risques et bénéfices de la prestation des services. *Teranet* est l'exemple le mieux connu de ce type de partenariat en Ontario et contre lequel le Commissariat a reçu un nombre appréciable de plaintes.

L'Ontario, qui se targue d'être la première instance gouvernementale au monde à avoir introduit, en 1999, l'enregistrement électronique des documents à caractère immobilier, a conçu à l'époque un système unilingue en anglais. En effet, l'ancien ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises a conclu, en 1991, un partenariat public-privé avec un consortium d'entreprises du secteur privé de manière à automatiser le fichier d'enregistrement foncier. Là où les choses se compliquent, c'est que le système en question est exploité par le consortium privé qui en assure la maintenance et l'exploitation, mais c'est le gouvernement de l'Ontario qui demeure toujours responsable et propriétaire des données contenues dans le système.

Certes, le ministère a consulté des intervenants francophones auxquels il a promis à l'époque de mettre en œuvre un processus selon lequel les bureaux d'enregistrement immobilier situés dans les régions désignées pourraient transmettre les documents papier en français par télécopieur ou par courrier. Toutefois, presque dix ans plus tard, force est de constater qu'aucun changement n'a été apporté bien que de plus en plus de gens utilisent l'Internet pour obtenir des services gouvernementaux.

Cette plainte a permis de soulever la question des responsabilités du gouvernement dans un contexte de partenariat public-privé et de poser les actions à entreprendre

pour rectifier le tir afin d'offrir aux propriétaires fonciers francophones des services équivalents. Le Commissariat admet que ce dossier était loin d'être simple, car une reconfiguration de tout le système s'imposait. En effet, ce dossier a nécessité de longues négociations avec le ministère avant d'arriver à une réponse satisfaisante. La transformation du système devrait s'achever d'ici le printemps 2010 permettant ainsi aux utilisateurs d'enregistrer électroniquement leurs documents en français. Le commissaire reconnaît que les services concernant l'enregistrement des titres de propriété immobilière ne sont certes pas de qualité égale. Toutefois, il est important de souligner la volonté du ministère de corriger la situation tout en établissant un calendrier des changements à apporter.

5.9 Agences indépendantes ou privatisées —cas du secteur de l'énergie

D'anciennes entreprises de la Couronne ont été privatisées au cours des dernières années sans qu'il y n'ait aucune continuité assurée dans la prestation des services en français. *Hydro One* et *Ontario Power Generation* en sont des exemples frappants dans le secteur de l'énergie.

Voici des compagnies dont l'actionnaire unique est le gouvernement de l'Ontario, mais qui sont des organismes à but lucratif dits indépendants du gouvernement en ce que la majorité des membres de leur conseil d'administration ne sont pas nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. Elles sont ainsi exclues de la définition d'organisme gouvernemental en vertu de l'article 1 de la LSF. Pourtant, ces compagnies sont assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, à la *Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public* ainsi qu'à la *Loi sur le vérificateur général*. Pourquoi alors ces compagnies échapperaient-elles à la *Loi sur les services en français*, loi pourtant quasi-constitutionnelle?

Cependant le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure (MEI), soit le ministère duquel elles relèvent, n'échappe pas à la LSF. Le Commissariat a d'ailleurs reçu quelques plaintes, à leur sujet, qui ont été immédiatement acheminées à ce dernier.

Ainsi, deux agents unilingues anglophones de *Hydro One* se sont présentés chez un citoyen francophone pour obtenir son autorisation afin de couper des arbres sur sa propriété. Étant donné qu'ils ne se comprenaient pas, un dialogue de sourds s'est installé. Le propriétaire de la résidence a décidé de contacter le commissaire tout en exigeant de la société qu'elle lui envoie des employés comprenant le français. Bien que *Hydro One* ne soit pas assujettie à la LSF en raison de son nouveau statut issu de la déréglementation de l'électricité qu'a connue ce secteur, son propriétaire et actionnaire principal demeure le gouvernement de l'Ontario. Le Commissariat a donc acheminé la plainte à son ministère de tutelle, à savoir le MEI. Le sous-ministre de l'Énergie et de l'Infrastructure a écrit aux présidents-directeurs généraux des organismes du ministère, notamment à ceux d'*Hydro One* et d'*Ontario Power Generation*, pour leur faire part du fait que, quel que soit le cadre législatif les régissant, le ministère s'attend à ce que tous les organismes qui lui sont affiliés montrent un engagement à servir la population francophone de l'Ontario.

Pratiques exemplaires

CHAQUE ANNÉE, DE NOMBREUSES RÉALISATIONS ET efforts ayant trait aux services en français sont mis de l'avant par divers ministères et organismes gouvernementaux. Le commissaire croit bon de les souligner dans le but d'encourager pareilles initiatives les années suivantes. Pour lui, il s'agit d'un moyen constructif de bâtir sur les bons coups. Voici donc une liste non exhaustive[52] de ces réalisations pour 2008-2009.

[52] Le commissaire s'est notamment inspiré d'une liste provenant de l'Office des affaires francophones.

6.1 Plaque d'immatriculation avec le slogan *Tant à découvrir*

Vingt-six ans après l'introduction du slogan *Yours to Discover* sur les plaques d'immatriculation ontariennes, le gouvernement de l'Ontario a lancé une nouvelle plaque avec un slogan équivalent en français, soit *Tant à découvrir*. Depuis sa création en mai 2008, plus de 2 400 personnes en ont fait la demande, dont la majorité vit dans l'Est de la province. Il s'agit à la fois d'une excellente initiative, d'une reconnaissance et d'un geste symboliques de la part du gouvernement envers les Franco-Ontariens et Franco-Ontariennes.

6.2 Désignation du Collège Boréal

En mai 2008, le gouvernement provincial a octroyé la désignation au Collège Boréal, faisant de cet établissement de formation postsecondaire de langue française le tout premier du secteur de l'éducation à recevoir la désignation en vertu de la *Loi sur les services en français*. Ce collège d'arts appliqués et de technologie devient ainsi fournisseur des services en français et offre des services à l'emploi à l'égard des programmes exécutés pour le compte du ministère de la Formation et des Collèges et Universités. Par cette mesure, le gouvernement de l'Ontario reconnaît légalement les efforts du Collège Boréal, destinés à desservir adéquatement la communauté francophone pour les années à venir.

Créé en 1995, le Collège Boréal offre des programmes de formation, ainsi que des services à l'emploi, aux communautés de langue française dans le Nord et le Centre-Sud-Ouest de l'Ontario.

6.3 Étude des mécanismes d'offre et de demande des services en français dans le domaine de la justice en Ontario

Le ministère du Procureur général de l'Ontario a financé une étude sur les mécanismes d'offre et de demande des services en français dans le domaine de la justice en Ontario, en collaboration avec Justice Canada. Menée par la Chaire de recherche sur la francophonie et les politiques publiques de l'Université d'Ottawa, ce projet de recherche permettra notamment d'identifier les services les mieux adaptés aux francophones, en plus de déterminer les facteurs qui encouragent ou limitent les francophones à demander un service en français en matière de justice. Les données recueillies serviront éventuellement à améliorer l'offre des services en français dans ce domaine en Ontario.

6.4 *Ontario.ca*

Le gouvernement de l'Ontario a débuté 2009 en force avec un site Web complètement réorganisé et rénové. Simplifié et épuré, *Ontario.ca* réserve une section entière non seulement aux francophones, mais également à tous les autres groupes, y compris les autochtones et les personnes âgées. La nouvelle interface facilite la navigation et le repérage d'informations utiles et pertinentes sur les services offerts aux francophones, tout en mettant l'accent sur la place qu'ils occupent ainsi que sur les efforts des communautés francophones pour préserver leur langue et leur culture.

6.5 Services en français à Justice Ontario

En février 2009, le ministère du Procureur général de l'Ontario a ajouté une nouvelle section sur les services en français au site Web de Justice Ontario[53], identifiée par un drapeau franco-ontarien. Ce site a pour but d'informer la population francophone de ses droits en matière de services en français dans le domaine de la justice à travers la province. Il est possible d'y trouver, entre autres, un répertoire des bureaux gouvernementaux offrant des services judiciaires en français en Ontario, ainsi que les principaux intervenants ou regroupements francophones œuvrant dans ce secteur.

6.6 Prix d'excellence pour les services en français

Le gouvernement de l'Ontario a créé ces prix en 2006 afin de rendre hommage tous les deux ans au travail exceptionnel des fonctionnaires qui se sont distingués par leur dévouement et leur contribution à la prestation de services en français de qualité envers à la population. Ils soulignent également leur engagement à mettre efficacement en œuvre l'esprit et les objectifs de la *Loi sur les services en français*. Les récipiendaires[54] de mars 2009 se sont vus remettre des prix dans quatre catégories, soit pratiques efficaces et innovation, excellence

[53] Tous jours de Justice, www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/justice-ont/default.asp (page consultée en août 2009).
[54] La liste des récipiendaires est disponible sur le blogue du commissaire au www.csf.gouv.on.ca/blogue/?p=355 (page consultée en août 2009).

dans la qualité des services, leadership exceptionnel et carrière exceptionnelle.

6.7 Consultation de l'Office des affaires francophones et stratégie *L'accent sur la jeunesse*

En septembre 2008, l'Office des affaires francophones a mené une vaste consultation en ligne auprès des jeunes francophones de l'Ontario afin de mieux comprendre la relation qu'ils entretiennent avec la langue française. Près de 400 jeunes ont rempli le cyber-questionnaire permettant la compilation de données sur leur perception du bilinguisme. Selon l'étude, 94 % des répondants âgés de 18 à 22 ans considèrent que leur bilinguisme augmentera leurs perspectives de carrière au pays. Par la suite, près de 500 autres jeunes francophones ont été consultés lors des forums régionaux de la Fédération de la jeunesse franco-ontarienne. L'analyse qui a suivi cette consultation a donné lieu au lancement de la stratégie *L'accent sur la jeunesse* en décembre 2008. Cette stratégie vise à favoriser l'utilisation du français chez les jeunes francophones dans le cadre d'activités stratégiques, tout en les incitant à s'impliquer dans le développement de leur communauté.

6.8 Kingston FLS Awareness Day **(Journée de sensibilisation aux services en français de Kingston)**

En octobre 2008, le comité interministériel de planification pour la mise en œuvre de la désignation de Kingston, dirigé conjointement par le Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse et l'ACFO Mille-Îles[55], a tenu une journée de sensibilisation destinée aux membres de la fonction publique basés à Kingston. Les coordonnateurs des services en français ainsi que des experts en ressources humaines et en services à la clientèle ont entre autres offert des ateliers aux quelques 200 participants. De plus, la communauté francophone locale, l'Office des affaires francophones et le Commissariat aux services en français ont notamment sensibilisé les participants au concept de l'offre active et à des stratégies pour la prestation de services en français de qualité de la part du gouvernement.

6.9 GO Transit

Depuis juin 2008, le réseau de transport en commun interrégional GO Transit offre à sa clientèle francophone un site Web en français, en plus d'un affichage bilingue des horaires de trains et d'autocars à la gare Union. L'agence dispose désormais d'un service à la clientèle en français à son Centre de renseignements généraux et souhaite déployer des pancartes bilingues dans l'ensemble des gares et stations de son réseau au cours des prochaines années. Bien qu'il y ait toujours place à l'amélioration, le commissaire encourage toute agence publique à travers la province à suivre l'exemple de GO Transit au plan d'initiatives visant à mieux servir la clientèle francophone.

[55] L'Association canadienne-française de l'Ontario–Conseil régional des Mille-Îles

7.1 Mise en œuvre de la mission et de la vision

Pour atteindre sa vision, le Commissariat a multiplié les rencontres autant du côté de la communauté qu'avec les instances gouvernementales. D'ailleurs, l'augmentation substantielle du nombre de plaintes reçues au Commissariat au cours de sa deuxième année d'activité témoigne du succès des efforts déployés, notamment des conférences et rencontres multipliées, pour se faire connaître et reconnaître au sein de la communauté à travers la province.

Activités du Commissariat

LA DEUXIÈME ANNÉE DU COMMISSARIAT fût chargée en activités de toutes sortes, notamment en raison de la mise sur pied du bureau et de la publication de deux rapports. La dernière année a également servi à mettre en œuvre la mission et la vision établies par les membres de l'équipe du Commissariat au printemps 2008. La vision consiste entre autres à être connu, voire reconnu, par la population et le gouvernement comme interlocuteur crédible, possédant un mécanisme d'enquête et de traitement de plainte efficace.

7.1 Mise en œuvre de la mission et de la vision

Pour atteindre sa vision, le Commissariat a multiplié les rencontres autant du côté de la communauté qu'avec les instances gouvernementales. D'ailleurs, l'augmentation substantielle du nombre de plaintes reçues au Commissariat au cours de sa deuxième année d'activité témoigne du succès des efforts déployés, notamment des conférences et rencontres multipliées, pour se faire connaître et reconnaître au sein de la communauté à travers la province.

7.2 Rencontres communautaires, allocutions, événements publics et médias

En 2008-2009, le commissaire a doublé son nombre de rencontres avec les différentes organisations issues des communautés francophones en Ontario. Il a effectué 170 rencontres avec des membres, organismes ou regroupements représentant la population francophone. Naturellement, le commissaire a poursuivi ses rencontres avec les hauts dirigeants de la fonction publique, y compris les sous-ministres, en plus de tenir régulièrement des rencontres avec des groupes de fonctionnaires provinciaux et territoriaux lors de la plupart de ses déplacements. De plus, il a eu l'occasion de rencontrer des membres du Sénat tout comme les commissaires aux langues officielles du Canada et du Nouveau-Brunswick. Il a également pris part à 40 événements publics, prononcé 42 discours, soit presque trois fois plus que l'année précédente, accordé plus de 62 entrevues aux médias et publié cinq articles[56].

7.2.1 Tournées du commissaire

Le commissaire planifie ses tournées en fonction des activités où sa présence est sollicitée. Il peut s'agir d'une allocution ou d'un évènement à caractère provincial. En tout, la présence du commissaire a été sollicitée près de 70 fois en 2008-2009, ce qui lui a permis d'entreprendre huit tournées en Ontario français, allant de Thunder Bay à Welland, et de London à Cornwall. Lors de chacun de ses déplacements, il a diversifié ses rencontres, cherchant à rejoindre le plus de groupes possible afin d'avoir une meilleure connaissance de leurs besoins en matière de services en français. Ainsi, le commissaire a véritablement pu prendre le pouls des communautés et identifier les lacunes quant aux services en français auxquels ils ont droit. Il entend poursuivre ses tournées lors de sa prochaine année de mandat en se rendant dans les régions qu'il n'a pas eu l'occasion de visiter depuis son entrée en fonction.

7.2.2 Visites d'écoles de langue française

Le commissaire a intégré des visites d'écoles secondaires dans presque tous ses déplacements depuis l'automne 2008. Cette initiative provient de l'un de ses objectifs, soit de rencontrer les jeunes élèves francophones de l'Ontario. C'est pourquoi il a donné son appui en octobre 2008 au programme PASSAGE[57], car ce programme rejoint la volonté du commissaire d'encourager l'utilisation du français chez les jeunes francophones au moment de leurs études et de leur faire prendre conscience de leurs droits en tant que citoyens francophones et futurs adultes actifs dans nos communautés. Ainsi, il a visité plus d'une dizaine d'écoles secondaires et primaires lors de ses tournées à travers l'Ontario, en plus de rencontrer chacune des associations des conseils scolaires publics et catholiques de langue française. Ayant trouvé l'exercice très enrichissant, il souhaite maintenir cette opportunité d'échanger avec les élèves francophones de l'Ontario.

7.2.3 Expertise du commissaire

De plus en plus d'organismes et d'associations font appel au commissaire pour son expertise en droit linguistique. Ainsi, il a été invité à maintes reprises à se prononcer à titre de conférencier dans différents forums et colloques portant sur les droits linguistiques au pays, soit à St-Boniface, Québec, Moncton, Iqaluit et Winnipeg. À l'heure actuelle, certaines provinces, comme le Manitoba, étudient la possibilité de se doter d'une loi similaire à la *Loi sur les services en français* de l'Ontario. Or, elles ont recours au commissaire aux services en français pour expliquer la teneur et la portée d'une telle loi, tout en s'inspirant de l'Ontario à titre d'exemple dans la mise en œuvre de cette loi. C'est à ce titre que le commissaire est régulièrement appelé à apporter son expertise et à se prononcer en connaissance de cause, comme cela a été le cas pour le Nunavut, qui vient tout juste de se doter d'une nouvelle *Loi sur les langues officielles* progressiste, avant-gardiste et prometteuse.

7.3 Ouverture officielle du Commissariat et lancement de son site Web

Le Commissariat aux services en français a procédé à son lancement officiel le 27 mai 2008, neuf mois après sa mise en place. Réunis à Toronto, près de 200 convives ont pris

[56] Ces articles ont été publiés dans le bulletin L'Expression de l'AEFO, le bulletin de Parents Partenaires en Éducation (PPE), la revue FOCUS, Thèmes Canadiens et l'annuaire 2008 du Centre francophone de Toronto.

[57] Ce programme permet aux enseignants de l'école secondaire en Ontario d'inviter des conférenciers dans leur salle de classe pour parler aux jeunes de leur travail. PASSAGE continue ainsi à assurer la relève en français dans tous les secteurs d'activités tout en aidant l'orientation professionnelle des jeunes francophones. Pour plus de détails : http://www.passage.franco.ca (page consultée en août 2009).

part à l'inauguration officielle de cette nouvelle agence du gouvernement de l'Ontario dont le rôle venait d'être diffusé à grand déploiement : améliorer l'accès des francophones et les francophiles aux services en français offerts par la province. Pour l'occasion, le premier ministre de l'Ontario, l'honorable Dalton McGuinty, a livré un message en français par voie de vidéo louant le bien-fondé de la création du Commissariat et témoignait de sa confiance envers le commissaire. Par la suite, la ministre déléguée aux Affaires francophones a prononcé un vibrant discours à l'endroit du Commissariat, suivi de la coupure du ruban officialisant l'ouverture du bureau.

Au même moment, le Commissariat a procédé à la mise en ligne de son site Web. En un instant, on venait de dévoiler la plateforme visuelle du tout nouveau Commissariat à l'image corporative qui se veut simple, conviviale et dynamique, aux couleurs reflétant la francophonie ontarienne. Il ne fait aucun doute, le 27 mai 2008 s'inscrit fièrement dans l'histoire de l'Ontario français.

7.4 Création du blogue

Le commissaire a toujours souhaité être le plus près possible des communautés francophones de la province. C'est pour cette raison qu'en février 2009, il a lancé son propre blogue visant à offrir à la population francophone un espace d'échanges, d'interactions et de discussions. Au rythme d'environ trois messages par semaine, le commissaire informe la population, entre autres, sur ses rencontres avec les communautés ainsi que sur les activités reliées à son mandat. Mais le plus souvent, il traite de l'actualité susceptible de toucher la population francophone de l'Ontario, faisant ainsi de l'affaire *Desrochers*[58] le tout premier message inaugural de son blogue. Le blogue du commissaire se trouve au www.csf.gouv.on.ca/blogue.

7.5 Positions et interventions du commissaire

Entre avril 2008 et mars 2009, le Commissariat a été appelé à plusieurs reprises à se prononcer et à intervenir dans certains dossiers d'intérêt public. Que ce soit par voie de lettre d'appui ou de discours, le commissaire a choisi, lorsqu'il l'a jugé nécessaire, de se prononcer publiquement près d'une dizaine de fois au cours de sa seconde année de mandat.

En août 2008, la francophonie ontarienne apprenait la fin du mégaspectacle ***L'Écho d'un peuple***. Le commissaire a alors fait part à l'organisation de sa plus haute reconnaissance envers cette production qui, à l'image d'un porte-étendard, est représentative d'une communauté francophone forte et fière de son histoire et de sa culture. Saluant le travail et le courage de l'organisation entière, le commissaire a reconnu l'impact de l'aventure de *L'Écho d'un peuple* et son héritage pour la communauté ambitieuse d'entamer de tels projets d'envergure. Souhaitant la continuité du projet artistique, le commissaire fut heureux d'apprendre qu'une tentative de relance est prévue pour l'été 2010, dirigée par le nouveau conseil d'administration de l'organisme L'Écho de la nation[59].

Un mois plus tard, il a exprimé sa grande inquiétude face au retrait de TFO de la programmation du diffuseur satellite **Star Choice**[60]. Dans une lettre adressée à ce dernier, le commissaire a indiqué que TFO établit des ponts entre les communautés francophones de chaque province et contribue ainsi à leur épanouissement. Avec sa programmation riche et éducative, elle rejoint aussi bien les jeunes francophones, que les étudiants de français langue seconde, tout en leur permettant de renforcer leur identité. Ainsi, le commissaire a incité le diffuseur à reconsidérer sa décision et à continuer d'offrir TFO à sa clientèle diversifiée.

Puis, en octobre 2008, le commissaire a appuyé publiquement le **règlement d'affichage bilingue commercial** dans la municipalité de Russell. À l'instar de son collègue fédéral Graham Fraser, il a salué l'initiative des élus municipaux en soulignant que cela lançait un message clair et sans équivoque quant au caractère francophone de la municipalité et à sa volonté de le préserver. « La reconnaissance publique de la langue française est certainement l'un des facteurs qui peut contrer l'assimilation », a-t-il mentionné.

Toujours dans le secteur municipal, le commissaire a vivement reconnu l'important **programme de traduction des règlements municipaux** issu de l'Entente Canada-Ontario. Puisque son financement prenait fin en mars 2009, le commissaire a indiqué à l'Association

[58] Desrochers c. Canada (Industrie), op. cit., note 39.
[59] Dugas, Jean-François, « La relance de L'écho pilotée par des artisans de première heure », Le Droit, le 24 mai 2009.
[60] Le diffuseur a depuis changé de nom pour devenir Shaw Direct.

française des municipalités de l'Ontario (AFMO) à quel point ce projet se voulait rassembleur et qu'il répondait directement aux besoins des municipalités en renforçant leur capacité de desservir leurs citoyens francophones. Étant donné qu'il s'agit de la forme de gouvernement la plus proche du et accessible au citoyen, il a fermement encouragé l'AFMO dans ses démarches en vue d'obtenir le financement lui permettant de poursuivre le programme de traduction de règlements municipaux.

Dans une lettre adressée au **Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes**, le commissaire a pris part à l'avis d'audience publique à l'automne 2008 sur l'examen des services de radiodiffusion de langues anglaise et française dans les communautés francophones et anglophones minoritaires au Canada. L'un des points qu'il a présentés concernait l'importance de la présence et du rôle des radios communautaires et de leur contribution au développement et à l'identification sociale des collectivités francophones en Ontario. Le commissaire a encouragé les demandes d'accès à une fréquence de la part des radios communautaires puisque celles-ci valorisent le citoyen francophone dans son appartenance communautaire. Il a de plus rappelé l'importance de TFO. La qualité et la richesse de sa programmation éducative font d'elle un véhicule de la culture et des arts qui contribue à l'épanouissement des communautés. Le commissaire a donc insisté pour que TFO soit offerte par les distributeurs satellites et les câblodistributeurs.

Dans la foulée du Symposium sur la Politique d'aménagement linguistique, le commissaire a donné son appui à la poursuite du projet pilote de **pédagogie culturelle**[61] en décembre 2008. S'adressant au sous-ministre adjoint, Division de l'éducation en langue française et de l'administration de l'éducation de l'Ontario, il a témoigné de la portée de ce projet pour l'Ontario français en termes de contribution au développement des communautés. Au-delà de la préservation de la langue, le projet a favorisé la construction et le renforcement identitaire chez les jeunes francophones au cours des dernières années. Insistant sur la poursuite du projet sous une forme ou une autre, le commissaire a souligné que c'est la population ontarienne tout entière qui en bénéficierait à long terme.

Radio-Canada a annoncé en mars 2009 qu'elle couperait des centaines de postes dans ses services français à travers le pays. Même si cela ne relevait pas de sa compétence, le commissaire a tout de même dénoncé et déploré ces coupures sur son blogue et dans ses interventions publiques suite à une série de plaintes. La disparition des émissions *L'Ontario Aujourd'hui*, *Le Téléjournal midi*, *Les Arts et les autres*, sans compter l'arrêt complet de diffusion locale à Windsor, dont la portion régionale de *Grands Lacs café*, représentent une perte énorme pour les francophones de l'Ontario. Il a donc joint sa voix à la communauté en qualifiant le tout d'inconcevable lors d'une rencontre auprès des dirigeants de la société d'État.

L'une des interventions du commissaire sans doute des plus marquées de 2008 fut celle concernant le **projet de règlement sur l'engagement des collectivités francophones**. Dans une lettre soumise au ministre de la Santé et des soins de longue durée, le commissaire a fait part de ses commentaires, mais également de sa profonde inquiétude sur ce projet de règlement qui, selon lui, ne reflétait pas le libellé de la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local*. En plus d'une centaine de plaintes à ce sujet, cette lettre a donné suite au tout premier rapport spécial du commissaire portant sur la planification des services de santé en français en Ontario[62].

7.6 Premier rapport spécial du commissaire

Dès son entrée en fonction, le commissaire a entamé des démarches qui ont mené à la publication d'un rapport sur les services de santé en français. Poursuivant son objectif, il a rencontré à maintes reprises des intervenants, des représentants et des professionnels du domaine de la santé en Ontario afin d'avoir l'heure juste sur la prestation des services de santé en français. Toutes les consultations ont permis d'émettre huit recommandations au gouvernement et au ministre de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario. Depuis la publication en mai 2009, le commissaire est en attente des suites à son rapport.

[61] Le projet pilote de pédagogie culturelle a pris fin en avril 2009 avec le lancement de son site Web www.pedagogieculturelle.ca/ (page consultée en août 2009).
[62] Commissariat aux services en français, *op. cit.*, note 46.

CONCLUSION

Au terme de sa seconde année de mandat, le commissaire a souhaité mettre en valeur certaines initiatives gouvernementales ayant un impact positif et durable sur les services en français envers la population francophone. Ce qui est certainement le cas de la nouvelle définition inclusive de la francophonie. Le commissaire désire que de telles actions se multiplient au profit d'une meilleure livraison de services en français toujours adaptés aux besoins des collectivités francophones de l'Ontario.

Mais il a également profité de ce second rapport pour y soulever plusieurs problèmes fondamentaux et systémiques au sein du gouvernement concernant la prestation des services en français. Des problèmes qui sont parfaitement illustrés par le nombre élevé de plaintes reçues en si peu de temps, ce qui indique que les citoyens francophones s'approprient les services en français et se font entendre lorsqu'ils ne les obtiennent pas ou croient que ceux-ci ne sont pas de qualité.

Par conséquent, chacune des recommandations du commissaire vise à résoudre les problèmes au sein du gouvernement qui ralentissent une mise en œuvre efficiente et efficace de la *Loi sur les services en français*. Le commissaire exige ainsi que l'on mette fin aux attributions aléatoires de postes désignés bilingues. Il recommande aussi que l'on prévoie une politique obligatoire des ressources humaines pour les services en français qui inclut des stratégies de recrutement, de rétention et de développement professionnel, que l'on pallie le manque de juges bilingues et que l'on améliore l'accès à la justice en français en Ontario. Enfin, il recommande que l'on révise à la hausse les ressources attribuées à l'Office des affaires francophones pour lui permettre de réaliser pleinement son mandat, autant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration publique. Il est impératif que cette agence ait les moyens de jouer entièrement son rôle sur tous les plans, y compris celui de l'international.

Une bonne planification des services en français comprend aussi une offre active. Il s'agit là d'un des chevaux de bataille du commissaire. Il compte y revenir largement au cours des prochaines années, car, bien que ce concept soit abondamment encouragé à l'intérieur des ministères, peu en font la promotion. Le commissaire envisage de s'y pencher au même titre que l'offre de services de qualité équivalente aux services offerts en anglais.

Pour sa troisième année de mandat, l'objectif du commissaire est de continuer à inciter les ministères à profiter pleinement du processus de résolution des plaintes pour améliorer la qualité des services qu'ils offrent à leur clientèle francophone. La plainte est d'abord un mécanisme de rétroaction permettant un contrôle de qualité des services offerts par les ministères. Ultimement, le commissaire souhaite qu'il y ait une réelle amélioration des services en français après chaque fermeture de dossier. De par son mandat, la résolution des plaintes systémiques et complexes demeurera donc la grande priorité du Commissariat aux services en français au cours des prochaines années.

Rapport de suivi du gouvernement

Suivis aux recommandations du commissaire aux services en français en 2007-2008

RECOMMANDATION

« Le commissaire recommande à la ministre de réviser le rôle des coordonnateurs des services en français afin qu'ils influent directement, dès la planification stratégique, sur les orientations et la conception des politiques, programmes, services et produits de chaque organisme gouvernemental visé par la *Loi sur les services en français*. »

La Ministre Meilleur partage pleinement l'analyse du commissaire concernant l'importance stratégique de la planification au chapitre de services en français (SEF). Dans cet esprit, le gouvernement a ainsi initié, dès 2008, un projet de longue haleine visant à repositionner la planification des SEF au sein des ministères de manière à ce que ceux-ci soient pris en considération en amont des processus décisionnels, de manière collaborative et concertée.

Plus spécifiquement, l'OAF travaille à la mise en œuvre d'une nouvelle structure de coordination des services en français au gouvernement de l'Ontario.

Cette nouvelle structure se compose de cinq groupements de ministères avec un chef des services en français à leur tête.

Cette nouvelle structure est inspirée du modèle du secteur de la justice, selon lequel un directeur général de l'administration (DGA/CAO) est imputable des services en français. Deux des groupements déjà en place, Justice

Rapport de suivi du gouvernement

Suivis aux recommandations du commissaire aux services en français en 2007-2008

RECOMMANDATION

« Le commissaire recommande à la ministre de réviser le rôle des coordonnateurs des services en français afin qu'ils influent directement, dès la planification stratégique, sur les orientations et la conception des politiques, programmes, services et produits de chaque organisme gouvernemental visé par la *Loi sur les services en français*. »

La Ministre Meilleur partage pleinement l'analyse du commissaire concernant l'importance stratégique de la planification au chapitre de services en français (SEF). Dans cet esprit, le gouvernement a ainsi initié, dès 2008, un projet de longue haleine visant à repositionner la planification des SEF au sein des ministères de manière à ce que ceux-ci soient pris en considération en amont des processus décisionnels, de manière collaborative et concertée.

Plus spécifiquement, l'OAF travaille à la mise en œuvre d'une nouvelle structure de coordination des services en français au gouvernement de l'Ontario.

Cette nouvelle structure se compose de cinq groupements de ministères avec un chef des services en français à leur tête.

Cette nouvelle structure est inspirée du modèle du secteur de la justice, selon lequel un directeur général de l'administration (DGA/CAO) est imputable des services en français. Deux des groupements déjà en place, Justice

et Santé, ne sont pas affectés par cette restructuration puisqu'ils sont déjà organisés selon le nouveau modèle.

La demande de transfert des ressources humaines et financières pour la création des trois autres nouveaux groupements — Éducation et services communautaires, Terres et ressources et Économie et organismes centraux — a été approuvée dans le contexte de la préparation des plans axés sur les résultats 2009-2010 soumis par les ministères.

Le nouveau modèle de gestion est officiellement en place depuis le 1er avril 2009 et les trois nouveaux chefs des services en français ont été recrutés.

Cette nouvelle structure permettra de repositionner les enjeux liés à la planification des SEF à un niveau décisionnel plus stratégique grâce à :

- l'accès privilégié aux DGA de leurs groupements respectifs dont bénéficient les chefs de groupements. Cet accès est d'autant plus important que les DGA ont la responsabilité de la planification stratégique au sein de leurs ministères respectifs et, à ce titre, sont au cœur même des processus susceptibles d'assurer la bonne prise en considération des SEF par les ministères dès le début; et à
- la relation en « ligne pointillée » entre les chefs des services en français et le sous-ministre adjoint de l'Office des affaires francophones, dont ils relèvent fonctionnellement.

Cette restructuration s'inscrit dans une approche plus globale visant à s'assurer que les ministères intègrent les SEF en amont du développement des politiques et des programmes et que ceux-ci soient élaborés avec la communauté en tête (c'est-à-dire pas seulement de la traduction mais aussi de l'adaptation). Autres initiatives dans cet esprit :

- Mise en œuvre du Cadre d'imputabilité pour les services en français, selon lequel les ministères doivent, chaque année, rendre compte directement au Conseil du Trésor de leurs activités et résultats au chapitre des SEF (processus annuel de planification basée sur les résultats). Ce processus joue un double rôle de planification stratégique et d'imputabilité, puis donne aux coordonnateurs des SEF une opportunité privilégiée de positionner les enjeux, opportunités et problématiques liés à l'offre active des SEF. Les ministères doivent ainsi articuler leur action future autour de quatre « piliers » tirés du cadre stratégique élaboré par l'OAF :
  - capacité d'offrir des SEF;
  - connaissance de la loi du public et des fonctionnaires;
  - intégration des SEF (ce pilier est tout particulièrement important pour mesurer la performance des ministères quant à l'incorporation des SEF en amont des processus);
  - communication avec la communauté francophone.

  L'effet combiné des actions initiées sous ces quatre axes s'inscrit donc directement dans la logique de la recommandation du commissaire en ce qu'elle vient renforcer la planification des SEF en amont des processus ministériels.
- Projet FLEX de Leadership du personnel bilingue qui permet de sensibiliser les participants à l'importance de la prise en compte des SEF dans les processus décisionnels, tout en encourageant la création d'une communauté de pratique de langue française au sein de la fonction publique. Ce projet s'inscrit sous le second axe d'intervention du cadre d'imputabilité, notamment la « connaissance de la loi de la part des fonctionnaires et du public », et encourage la création d'un réseau d'agents de changement au sein de la fonction publique. Au fil des ans, alors que certains des « flexistes » progresseront dans leur carrière, ce réseau viendra alimenter la capacité des ministères d'anticiper les problématiques liées à l'offre des SEF.
- Modernisation du programme WIN de gestion des ressources humaines, qui permettra, entre autres, une meilleure planification de la relève des postes désignés par les services des ressources humaines. Plus spécifiquement, les ministères pourront désormais établir une base quantitative de leur capacité bilingue, données qui alimentent déjà la section « Capacité » des rapports de planification basée sur les résultats des ministères.

  Elle illustre enfin l'effort de mobilisation des ministères en général, toujours impliqués au sein du comité interministériel des mesures de rendement et des SEF, et du ministère des services gouvernementaux en particulier, qui a permis à l'OAF de faire adopter cette modernisation du programme WIN.
- Modernisation des processus de recrutement des

positions désignées. Cette nouvelle initiative vise à uniformiser et améliorer les pratiques des ministères au chapitre des positions désignées. Cette uniformisation viendra directement bonifier la capacité des ministères à offrir des SEF en ce qu'elle permettra une plus grande adéquation entre les besoins du public, les ressources humaines affectées à ces besoins et une amélioration des processus de recrutement pour les postes désignés.

L'OAF travaille avec les trois nouveaux chefs de services en français et leurs DGA respectifs afin d'élaborer des ententes de services et des plans de travail devant guider leur travail au cours des prochaines années. Ces ententes permettront de clarifier les responsabilités des ministères ainsi que le rôle des chefs des services en français, afin d'articuler les mécanismes d'une relation axée sur la planification stratégique des SEF et d'encourager l'alignement des priorités gouvernementales sur les obligations aux termes de la *Loi sur les services en français*. L'impact de cette clarification sera d'autant plus fondamental que les DGA sont directement responsables de l'exercice de planification basée sur les résultats de leurs ministères respectifs.

La démarche initiée par le gouvernement s'inscrit dans une vision à long terme qui vient de franchir une étape cruciale avec cette réorganisation des SEF.

RECOMMANDATION

« Le commissaire recommande à la ministre de proposer une réglementation claire pour régir la prestation des services en français soit aux termes d'un contrat conclu avec un tiers qui a convenu de fournir des services pour le compte d'un organisme gouvernemental ou encore aux termes d'un nouveau partenariat public-privé. »

La Ministre reconnaît l'existence d'une problématique, à la fois réelle et complexe, à l'égard de l'imputabilité des tierces parties concernant l'offre des SEF. Une recherche préliminaire a été effectuée pour mieux cerner l'ampleur et la complexité de l'enjeu identifié par le commissaire.

De manière plus précise, l'OAF a :

- sollicité une analyse juridique préliminaire sur la portée du nouveau pouvoir réglementaire de la ministre déléguée aux Affaires francophones;
- mené une recherche inter-juridictionnelle afin de faire une synthèse des pratiques gouvernementales au fédéral et au Nouveau-Brunswick et de les comparer aux structures déjà en place dans certains ministères en Ontario;
- réalisé un état des lieux des principales enveloppes ministérielles et des fonds transférés aux agences de transfert de paiement en Ontario. Cet exercice a démontré qu'en 2007-2008, il y avait plus de 7 500 agences de transfert de paiement en Ontario.

Ce travail a permis la formulation de quatre options préliminaires :

1. la désignation d'office des agences;
2. la réglementation de l'usage des clauses contractuelles;
3. la réglementation de l'imputabilité des ministères; et
4. l'intégration des agences de transfert de paiement dans le processus de planification axée sur les résultats (RBP).

Le recours au pouvoir réglementaire figure dans plusieurs des options identifiées et l'Office en étudiera pleinement ses implications. Il serait toutefois prématuré d'écarter les autres options de manière définitive. Une étude approfondie de la situation implique maintenant la participation des ministères, et s'étalera sur plusieurs mois.

Une structure de gouvernance à deux niveaux a donc été mise sur pied pour donner suite à la recommandation :

1. un comité directeur regroupant des membres du Regroupement des directeurs généraux de l'administration et présidé par le sous-ministre adjoint de l'Office des affaires francophones. Ce groupe est chargé d'orienter et de superviser le travail du deuxième groupe; et
2. un comité interministériel de travail regroupant entre autres les chefs des services en français, des directeurs de ministères clés et des membres du Regroupement pour la responsabilisation en matière de paiements de transfert. Le directeur des politiques et des services aux ministères de l'Office des affaires francophones dirige ce groupe qui se réunira mensuellement. Le comité fera un état des lieux de la situation et explorera chacune des quatre options, avant de formuler une recommandation assortie d'une analyse de ses implications aux plans légal, opérationnel, fiscal et financier.

Le travail de ce dernier comité permettra la formulation d'un nouveau cadre de responsabilisation pour les agences

de transfert de paiement, la réalisation d'un état des lieux des agences, une analyse des écarts de services entre ceux offerts aux anglophones et ceux offerts aux francophones et une étude des conséquences financières, juridiques et opérationnelles des quatre options à l'étude avec recommandation au gouvernement – printemps 2010.

RECOMMANDATION

« Le commissaire recommande à la ministre de revoir la définition de la population francophone de l'Ontario afin de s'assurer de refléter adéquatement la nouvelle réalité de cette population. »

La Ministre Meilleur a, à maintes reprises, elle aussi pu constater les limites et les tendances d'exclusion de la définition traditionnelle de francophone basée sur la langue maternelle. C'est pour cette raison que la ministre a introduit la DIF qui est compatible avec la recommandation du commissaire.

La DIF a donc été élaborée en réponse au constat de l'inadéquation de la définition actuelle de francophone, basée sur le critère de la langue maternelle (LM), afin de refléter la diversité de la communauté francophone en Ontario.

La nouvelle définition développée par l'OAF est plus inclusive des différentes réalités de la francophonie ontarienne.

La DIF élargit la définition fondée sur la langue maternelle en y intégrant les allophones – les personnes n'ayant ni le français ni l'anglais comme langue maternelle – qui parlent le français en combinant les variables :

- connaissance des langues officielles; et
- langue parlée à la maison.

Cette nouvelle définition permet d'identifier environ 50 000 francophones supplémentaires aux 532 000 identifiés en 2006 sous le critère de la langue maternelle, pour une population francophone totale de plus de 580 000 en Ontario, soit une augmentation de près de 10 % (9,4 %).

Bien que l'OAF soit encore dans l'attente de données générées à partir d'un nouvel algorithme par Statistique Canada, l'analyse des données préliminaires de la DIF révèle une communauté franco-ontarienne plus diverse.

Parmi les principales observations préliminaires, on note que :

- On n'observe aucune réduction de la population francophone.
- Les francophones représentent 4,8 % de la population totale (4,4 % avec LM).
- Les régions du Centre et de l'Est absorbent 93 % de l'ajustement (64 % et 29 %).
- La région du Sud-Ouest voit sa population francophone ajustée de 6 %.
- La présence francophone est accrue à Toronto (+42 %) et à Ottawa (+10 %).
- Les minorités visibles francophones s'élèvent à 58 390, soit 10 % de la population totale francophone.
- On dénombre 14,5 % et 4 % de plus de minorités visibles francophones à Toronto et à Ottawa (données comparées à la première langue officielle parlée).

La DIF permettra aux ministères d'adopter une définition commune de manière coordonnée. Les données que produiront les calculs fondés sur la DIF aideront à planifier l'offre des SEF, à mieux évaluer les besoins des collectivités francophones, et à faciliter la planification des SEF.

La DIF aura également un impact profond au niveau personnel grâce aux sentiments de fierté et d'appartenance qu'elle suscite. Au niveau intergouvernemental, elle reflète le leadership et l'ouverture de l'Ontario à la diversité. Elle fera ainsi prochainement l'objet d'une discussion dans le cadre des activités qui rapprochent les différentes provinces engagées envers leurs communautés francophones respectives.

ANNEXE 2

TABLEAU A

Budgets de l'Ontario et de l'Office des affaires francophones, années financières de 1988 à 2009

		Budget de l'Office des affaires francophones			
Année financière	Budget de l'Ontario en $	Contribution provinciale en $	Entente Canada-Ontario en $	Total en $	% du budget total de l'Ontario
2009-2010	97 317 000 000	2 912 600	1 400 000	4 312 600	0,00443 %
2008-2009	96 522 000 000	3 042 600	1 400 000	4 442 600	0,00460 %
2007-2008	88 128 000 000	2 854 800	1 400 000	4 254 800	0,00483 %
2006-2007	83 927 000 000	2 844 000	1 400 000	4 244 000	0,00506 %
2005-2006	79 396 000 000	2 415 500	1 400 000	3 815 500	0,00481 %
2004-2005	73 833 000 000	2 415 500	1 115 000	3 530 500	0,00478 %
2003-2004	68 774 000 000	2 415 500	1 115 000	3 530 500	0,00513 %
2002-2003	66 159 000 000	1 921 800	1 115 000	3 036 800	0,00459 %
2001-2002	64 392 000 000	3 710 900	1 115 000	4 825 900	0,00749 %
2000-2001	64 374 000 000	2 731 000	1 115 000	3 846 000	0,00597 %
1999-2000	58 052 000 000	1 839 500	1 115 000	2 954 500	0,00509 %
1998-1999	56 748 000 00	1 793 700	890 000	2 683 700	0,00473 %
1997-1998	56 619 000 000	942 100	960 000	1 902 100	0,00336 %
1996-1997	58 273 000 000	1 146 800	1 020 000	2 166 800	0,00372 %
1995-1996	56 168 000 000	1 686 600	1 114 000	2 800 600	0,00499 %
1994-1995	54 876 000 000	1 841 700	1 330 000	3 171 700	0,00578 %
1993-1994	54 235 000 000	2 223 600	1 220 000	3 443 600	0,00635 %
1992-1993	51 683 000 000	2 630 900	1 620 000	4 250 900	0,00822 %
1991-1992	45 921 000 000	2 750 200	1 620 000	4 370 200	0,00952 %
1990-1991	41 135 000 000	2 707 300	1 620 000	4 327 300	0,01052 %
1989-1990	38 470 000 000	2 067 900	1 620 000	3 687 900	0,00959 %
1988-1989	34 647 000 000	1 964 600	1 620 000	3 584 600	0,01035 %

Notes

1) Pour 2009-2010, il s'agit du budget intérimaire. Pour les années financières de 2008-2008 et précédentes, il s'agit des budgets réels.

2) Une entente fédérale prévoyait l'affectation de 8,1 millions de dollars, étalée sur cinq ans, soit de 1988 à 1993. Il a été présumé que cette somme a été répartie de façon équivalente à raison de 1,62 million de dollars par année financière au cours de cette période.

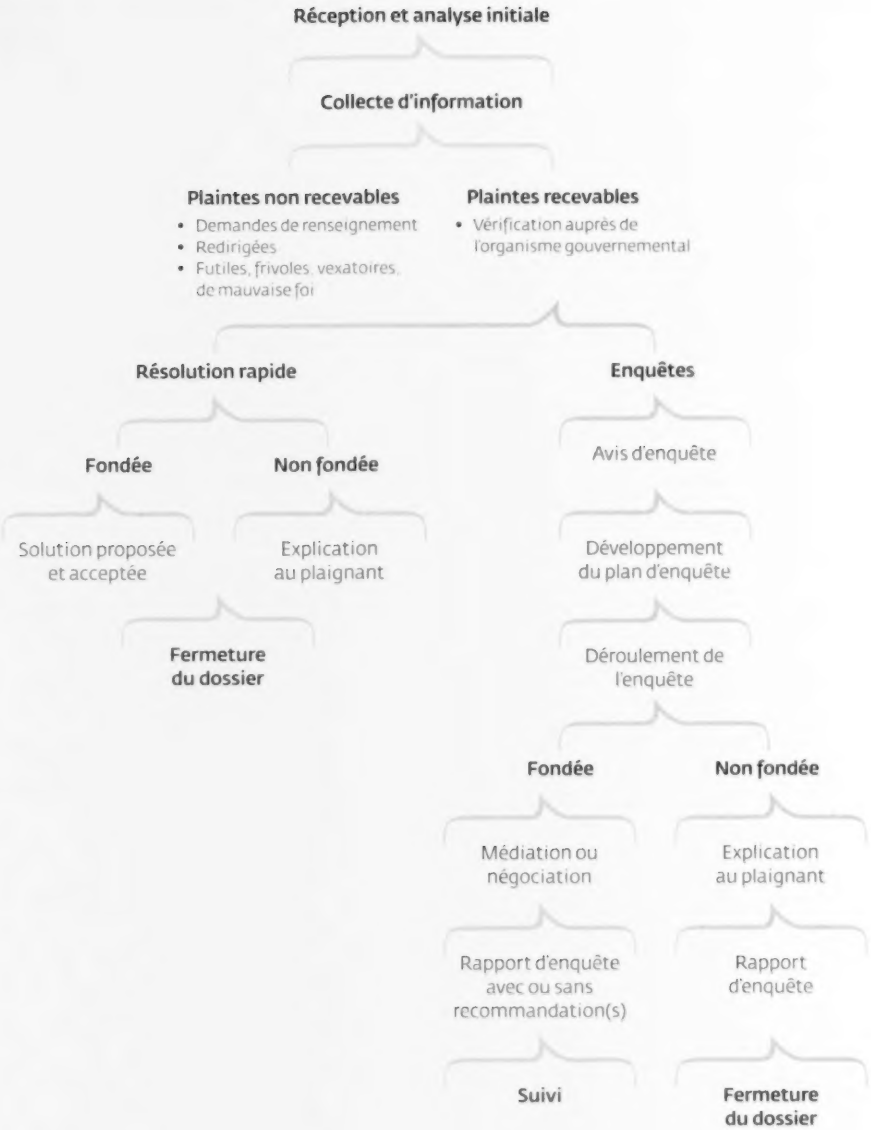
TABLEAU B

Budget de l'Office des affaires francophones, années financières de 1988 à 2009

	Budget de l'Office des affaires francophones en $	
Année financière	**Valeur actuelle**	**Valeur réelle exprimée en dollars constants de 1988**
2009-2010	4 312 600,00	2 669 525,72
2008-2009	4 442 600,00	2 753 015,71
2007-2008	4 254 800,00	2 694 833,18
2006-2007	4 244 000,00	2 746 800,36
2005-2006	3 815 500,00	2 538 898,78
2004-2005	3 530 500,00	2 387 290,48
2003-2004	3 530 500,00	2 445 517,07
2002-2003	3 036 800,00	2 162 615,85
2001-2002	4 825 900,00	3 475 039,55
2000-2001	3 846 000,00	2 877 407,80
1999-2000	2 954 500,00	2 262 885,65
1998-1999	2 683 700,00	2 086 995,62
1997-1998	1 902 100,00	1 495 560,35
1996-1997	2 166 800,00	1 728 570,79
1995-1996	2 800 600,00	2 267 304,45
1994-1995	3 171 700,00	2 643 083,33
1993-1994	3 443 600,00	2 862 946,14
1992-1993	4 250 900,00	3 601 597,85
1991-1992	4 370 200,00	3 751 925,03
1990-1991	4 327 300,00	3 944 008,99
1989-1990	3 687 900,00	3 509 931,64
1988-1989	3 584 600,00	3 584 600,00

FIGURE 4

Cheminement des plaintes



La voix d'accès.

COMMISSARIAT AUX
SERVICES EN FRANÇAIS

www.csf.gouv.on.ca